

Umverteilung durch den Staat in Österreich

**Silvia Rocha-Akis, Jürgen Bierbaumer-Polly,
Martina Einsiedl, Alois Guger, Michael Klien,
Thomas Leoni, Hedwig Lutz, Christine Mayrhuber**

Wissenschaftliche Assistenz: Anna Albert, Stefan Fuchs,
Christoph Lorenz, Anja Marcher, Andrea Sutrich,
Michael Weingärtler

Umverteilung durch den Staat in Österreich

**Silvia Rocha-Akis, Jürgen Bierbaumer-Polly, Martina Einsiedl, Alois Guger,
Michael Klien, Thomas Leoni, Hedwig Lutz, Christine Mayrhuber**

Mai 2016

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag von Bundeskanzleramt und Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Mit finanzieller Unterstützung des Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank

Begutachtung: Wilfried Altzinger, Ewald Walterskirchen • Wissenschaftliche Assistenz: Anna Albert,
Stefan Fuchs, Christoph Lorenz, Anja Marcher, Andrea Sutrich, Michael Weingärtler

Inhalt

Die Untersuchung der Umverteilungswirkungen der staatlichen Aktivitäten in Österreich im Jahr 2010 schließt an die bisherigen Arbeiten des WIFO zu diesem Thema an. Mit einer Abgabenquote von 40,8% und einer Staatsausgabenquote von 53% des BIP weist Österreich ähnlich wie die skandinavischen Länder, Belgien, Frankreich und Italien ein hohes Umverteilungspotential des Staates auf. Die Umverteilung erfolgt 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 Maß um. Eindeutig umverteilend wirken dagegen die wohlfahrts- und sozialstaatlichen Leistungen der öffentlichen Hand: Neben den Pensionsausgaben entfällt der Großteil der sozialen Geld- und Sachleistungen auf die Bereiche Gesundheit, Bildung und Familie und kommt allen Haushalten unabhängig von ihrem Einkommen gleichermaßen zugute, sodass deren relative Bedeutung für Haushalte mit niedrigem Einkommen deutlich höher ist als für einkommenstärkere Haushalte. Leistungen im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit sowie die Sozialhilfe, die Wohnbeihilfe, die Hinterbliebenenpensionen, 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 substantziellen Einkommensbestandteil. Zwischen 2000 und 2005 und vor allem zwischen 2005 und 2010 wurde die Verteilung der Primäreinkommen in privaten Haushalten deutlich ungleicher. Auch die Sekundäreinkommen (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.

Rückfragen: Silvia.Rocha-Akis@wifo.ac.at

2016/130-3/S/WIFO-Projektnummer: 6213

© 2016 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 100,00 € • Download 80,00 €: <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/58820>

Vorwort

Die WIFO-Studien zu den Umverteilungswirkungen des Staates gehen ursprünglich auf eine Initiative des Österreichischen Nationalrates zurück. Dieser forderte 1981 die Bundesregierung in einer EntschlieÙung auf, eine umfassende Studie zu den Umverteilungswirkungen der Aktivitäten des Staates in Auftrag zu geben. 1987, 1996 und 2009 hat das WIFO Arbeiten zu diesem Thema veröffentlicht.

Diese Studie, die an diese Arbeiten anknüpft, verdankt ihre Entstehung der Finanzierung durch die Österreichische Bundesregierung – vertreten durch das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz – sowie den Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank.

Der Dank der Autoren und Autorinnen für Hilfe in der Datenbeschaffung gilt der Oesterreichischen Nationalbank, Statistik Austria, dem Bundesministerium für Finanzen, der Sektion Arbeitsmarkt im Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz und der Sektion II Familie und Jugend im Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend.

Neben den ausgewiesenen Gutachtern sowie Assistenten und Assistentinnen möchten wir auch folgende Personen hervorheben und ihnen persönlich danken: Pirmin Fessler vom Team Household, Finance and Consumption Survey (HFCS) der Oesterreichischen Nationalbank für seine wertvolle Expertise und die Bereitstellung und Aufbereitung der Daten aus dem HFCS, sowie Josef Baumgartner, Julia Bock-Schappelwein, Hans Pitlik und Margit Schratzenstaller (WIFO) für die wertvolle, ausführliche Begutachtung einzelner Kapitel der Arbeit.

Ganz besonderer Dank der Projektleiterin und der Autoren und Autorinnen gilt aber unserer Kollegin Martina Einsiedl. Sie hat mit Umsicht und enormem Einsatz nicht nur die Datenbasen aufbereitet, statistisch bearbeitet und ausgewertet, sondern auch Texte mitverfasst. Darüber hinaus möchten wir uns bei Alois Guger bedanken, der als Pionier der österreichischen Umverteilungsstudien seine langjährige Expertise und Erfahrung eingebracht und damit wesentlich zum Zustandekommen auch dieser Arbeit beigetragen hat.

Umverteilung durch den Staat in Österreich

Silvia Rocha-Akis (Projektleitung), Jürgen Bierbaumer-Polly, Martina Einsiedl, Alois Guger, Michael Klien, Thomas Leoni, Hedwig Lutz, Christine Mayrhuber

Inhaltsverzeichnis	Seite
Executive Summary	1
1 Einführung, Problemstellung und Methode	17
1.1 <i>Einleitung</i>	17
1.2 <i>Konzeption</i>	18
1.3 <i>Methode</i>	19
1.3.1 <i>Verwendete Datensätze</i>	19
1.3.2 <i>Einkommenskonzepte und Komponenten des Einkommens</i>	22
1.3.3 <i>Schichtungskriterien</i>	24
1.4 <i>Aufbau</i>	25
2 Umverteilungspotential des Staates	27
2.1 <i>Staatsquote</i>	27
2.2 <i>Abgabenstruktur</i>	28
Teil I: Umverteilung durch den Staat – Nicht-Selbständigenhaushalte	31
3 Personelle Verteilung der Primäreinkommen	32
3.1 <i>Methode und Daten</i>	32
3.2 <i>Verteilung der Primäreinkommen</i>	33
3.2.1 <i>Verteilung der individuellen Bruttolohneinkommen</i>	33
3.2.2 <i>Verteilung der Primäreinkommen der Unselbständigenhaushalte</i>	35
3.2.3 <i>Verteilung der Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte</i>	36
3.2.4 <i>Verteilung der äquivalenten Primäreinkommen</i>	39
4 Umverteilung durch Steuern und Abgaben	45
4.1 <i>Umverteilungswirkungen der direkten Lohnabgaben</i>	46
4.1.1 <i>Sozialabgaben</i>	46
4.1.2 <i>Lohnsteuer</i>	52
4.1.2.1 <i>Reformschritte in der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts</i>	52
4.1.2.2 <i>Lohnsteuerquote und Verteilung der Steuerleistung nach Einkommensschichten</i>	52
4.1.3 <i>Umverteilung durch die direkten Lohnabgaben insgesamt</i>	55
4.2 <i>Verteilungswirkungen indirekter Steuern</i>	58
4.2.1 <i>Datenbasis</i>	58
4.2.2 <i>Ergebnisse</i>	61
4.2.3 <i>Zusammenfassung</i>	68
4.2.4 <i>Anhang: Ergänzende Übersichten</i>	70
4.3 <i>Verteilungswirkungen der öffentlichen Abgaben insgesamt</i>	74

4.3.1	Entwicklung der Gesamtabgabenbelastung	74
4.3.2	Inzidenz der Gesamtabgaben	75
5	Umverteilung durch Staatsausgaben	83
5.1	<i>Verteilungswirkungen der Arbeitsmarktpolitik</i>	83
5.1.1	Institutioneller Rahmen für die Arbeitsmarktpolitik	83
5.1.2	Entwicklung der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit	84
5.1.2.1	<i>Längerfristige Entwicklung</i>	84
5.1.2.2	<i>Entwicklung zwischen 2005 und 2010 bzw. 2014</i>	85
5.1.2.3	<i>Arbeitslosigkeit und der Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung</i>	87
5.1.3	Gebahrung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes	90
5.1.3.1	<i>Einnahmen der Arbeitslosenversicherung</i>	90
5.1.3.2	<i>Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik</i>	91
5.1.3.3	<i>Deckungsgrad zweckgebundener Mittel</i>	94
5.1.4	Verteilungswirkungen der Arbeitsmarktpolitik	96
5.1.5	Zusammenfassung	98
5.1.6	Anhang	99
5.2	<i>Offene Sozialhilfe und Bedarfsorientierte Mindestsicherung</i>	101
5.2.1	Institutioneller Rahmen, Vollzug und Richtsatzhöhe	103
5.2.2	Inanspruchnahme und Ausgaben	108
5.2.3	Verteilungswirkung	112
5.2.4	Zusammenfassung und Herausforderungen	113
5.2.5	Anhang	116
5.3	<i>Verteilungswirkungen der Familienpolitik</i>	120
5.3.1	Einleitung	120
5.3.2	Umfang und Struktur der Familienleistungen	121
5.3.3	Berücksichtigte Familienleistungen und ihre Volumina	124
5.3.4	Verteilung der Kinder nach Haushaltseinkommen	127
5.3.5	Verteilung der familienpolitischen Leistungen nach Haushaltseinkommen	128
5.3.6	Zusammenfassung	132
5.4	<i>Verteilungswirkungen des öffentlichen Bildungssystems</i>	134
5.4.1	Umfang der Bildungsausgaben	136
5.4.2	Zahl der SchülerInnen und Studierenden	136
5.4.3	Verteilung der Schulausgaben nach Einkommensschichten	137
5.4.4	Verteilung der Hochschulausgaben nach Einkommensschichten	138
5.4.5	Zusammenfassung	141
5.4.6	Anhang	142
5.5	<i>Verteilungswirkungen des österreichischen Gesundheitssystems</i>	143
5.5.1	Gesundheitsausgaben in Österreich	144
5.5.2	Datengrundlage und Methodik	146
5.5.2.1	<i>Altersprofile der öffentlichen Gesundheitsausgaben</i>	147
5.5.2.2	<i>Anpassung und Ergänzung der Altersprofile</i>	149
5.5.2.3	<i>Zuordnung der Kosten für Langzeitpflege</i>	150

5.5.2.4	<i>Zuordnung der Gesundheitskosten unter Berücksichtigung des allgemeinen Gesundheitszustands</i>	151
5.5.2.5	<i>Hinweise zur Interpretation der Ergebnisse</i>	154
5.5.3	Ergebnisse	155
5.5.3.1	<i>Öffentliche Gesundheitsausgaben nach Einkommensschichten</i>	156
5.5.3.2	<i>Verteilung des Pflegegelds nach Einkommensschichten</i>	160
5.5.4	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	163
5.5.5	Anhang	166
5.6	Bedeutung der Wohnbauförderung für den Umverteilungsprozess	174
5.6.1	Einleitung	174
5.6.2	Umfang und Struktur der Wohnbauförderung	174
5.6.2.1	<i>Mittel der Wohnbauförderung</i>	174
5.6.2.2	<i>Ausgaben der Bundesländer</i>	176
5.6.3	Verteilungswirkung der Wohnbauförderung	180
5.6.3.1	<i>Subjektförderung: Wohnbeihilfe</i>	180
5.6.3.2	<i>Objektförderung: Geförderte Wohnbaudarlehen</i>	183
5.6.4	Zusammenfassung	185
5.6.5	Anhang	186
6	Zusammenfassung Teil I: Umverteilung durch den Staat – Nicht-Selbständigenhaushalte	189
6.1	<i>Abgabenstruktur dämpft Umverteilungspotential</i>	189
6.2	<i>Polarisierung der Markteinkommen hält weiter an</i>	190
6.3	<i>Staatliche Umverteilung verringert Einkommensungleichheit deutlich</i>	190
6.4	<i>Staatliche Umverteilung konnte Zunahme der Ungleichheit nicht ausgleichen</i>	192
6.5	<i>Umverteilung erfolgt vor allem durch Staatsausgaben</i>	192
6.6	<i>Mäßige Umverteilung durch Steuern und Abgaben trotz steigender Progression</i>	194
6.7	<i>Wohlfahrts- und sozialstaatliche Aktivitäten stärken untere und mittlere Einkommen</i>	196
6.7.1	<i>Arbeitsmarktpolitik und Sozialhilfe</i>	197
6.7.2	<i>Familienpolitische Leistungen</i>	199
6.7.3	<i>Gesundheitssystem</i>	200
6.7.4	<i>Bildungsausgaben</i>	201
6.7.5	<i>Wohnbauförderung bzw. Wohnbeihilfe</i>	201
	Teil II: Umverteilung durch den Staat – alle Haushalte	203
7	Unterschiede im Einkommenskonzept und der Datenbasis	204
7.1	<i>Unterschiede im Primäreinkommen des Befragungsdatensatzes aufgrund des neuen Einkommenskonzepts</i>	204
7.2	<i>Unterschiede aufgrund der veränderten Erfassung der Einkommen</i>	206
7.3	<i>Vergleich der äquivalenten Primäreinkommen in Teil I und Teil II der Studie</i>	208
7.4	<i>Vergleiche mit dem äquivalenten Bruttogesamteinkommen</i>	208
8	Zusammensetzung und Verteilung der Primär- bzw. Markteinkommen	210
9	Verteilungswirkungen der öffentlichen Abgaben	214
9.1	<i>Steuern und Abgaben nach Einkunftsart</i>	214

9.1.1	Abgaben auf die Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit	214
9.1.2	Abgaben auf die Selbständigeneinkommen	216
9.1.3	Abgaben auf Zinsen und Dividenden sowie Erträge aus Vermietung und Verpachtung	216
9.1.4	Abgaben auf die Pensionseinkommen	217
9.2	<i>Verteilungswirkungen der öffentlichen Abgaben insgesamt</i>	217
9.2.1	Verteilung der Abgaben ohne Berücksichtigung der ArbeitgeberInnenbeiträge	219
9.2.2	Verteilung der Abgaben unter Berücksichtigung der ArbeitgeberInnenbeiträge	224
10	Verteilung der Transferleistungen	227
11	Umverteilungswirkungen der öffentlichen Abgaben und Transfers	232
11.1.1	Anhang: Umverteilung mit Pensionsleistungen als Transfers	236
12	Verteilungswirkung der Bundesmittel in der gesetzlichen Pensionsversicherung	239
12.1	<i>Behandlung der Altersleistungen als Einkommen</i>	240
12.2	<i>Strukturmerkmale der gesetzlichen Alterssicherung</i>	241
12.3	<i>Umfang der gesetzlichen Alterssicherung</i>	242
12.3.1	Pensionsaufwendungen	244
12.4	<i>Ausmaß der Bundesmittel in der gesetzlichen Alterssicherung</i>	245
12.4.1	Ausgleichszulagen	247
12.4.2	Ausfallhaftung des Bundes	247
12.5	<i>Verteilung der Altersleistungen</i>	250
12.6	<i>Verteilungswirkung der Bundesmittel in der gesetzlichen Pensionsversicherung</i>	253
12.7	<i>Zusammenfassung</i>	258
13	Zusatzauswertungen zu den Verteilungswirkungen der Objektförderung	260
13.1	<i>Zinsvorteil durch Wohnbauförderdarlehen</i>	260
13.2	<i>Realtransfer durch gemeinnützigen Wohnbaubestand</i>	263
13.3	<i>Zusammenfassung</i>	267
13.4	<i>Anhang</i>	268
13.4.1	Berechnung Zinsdifferenzial	268
13.4.2	Berechnung eines fiktiven Marktzins und des Mietvorteils aus Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen	269
14	Zusammenfassung Teil II: Umverteilung durch den Staat – alle Haushalte	272
14.1	<i>Zusammensetzung und Verteilung der Primäreinkommen</i>	272
14.2	<i>Verteilungswirkungen der öffentlichen Abgaben</i>	273
14.3	<i>Verteilungswirkungen der Transferleistungen</i>	274
14.4	<i>Umverteilungswirkungen der öffentlichen Abgaben und Transfers</i>	276
	Literatur	278
	Glossar	286

VERZEICHNIS DER ÜBERSICHTEN		Seite
Übersicht 1:	Einkommensdefinitionen	23
Übersicht 2:	Höhe und Struktur der Steuern und Abgaben im internationalen Vergleich, 2010	29
Übersicht 3:	Entwicklung der Staatsquote	30
Übersicht 4:	Verteilung der Bruttolohneinkommen der Personen und der Primäreinkommen der Haushalte, 2010	34
Übersicht 5:	Verteilung der Personen nach Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010	38
Übersicht 6:	Verteilung der äquivalenten Primäreinkommen, 2010	41
Übersicht 7:	Verteilung der Personen nach äquivalenten Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010	42
Übersicht 8:	Verteilung der äquivalenten Sozialabgaben nach äquivalenten Primäreinkommen, 2010	50
Übersicht 9:	Verteilung der äquivalenten Lohnsteuer nach äquivalenten Primäreinkommen, 2010	53
Übersicht 10:	Äquivalente direkte Lohnabgaben nach äquivalenten Primäreinkommen, 2010	56
Übersicht 11:	Entwicklung des effektiven Progressionsmaßes (PMT) von Musgrave - Thin für Äquivalenzeinkommen 2000 bis 2010	57
Übersicht 12:	Indirekte Steuern, 2010	62
Übersicht 13:	Verteilung der äquivalenten indirekten Steuern nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010	63
Übersicht 14:	Äquivalente indirekte Steuern gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010	63
Übersicht 15:	Äquivalente indirekte Steuern gemessen am äquivalenten Konsum, 2010	65
Übersicht 16:	Äquivalente indirekte Steuern gemessen am äquivalenten gesamten Steueraufkommen, 2010	67
Übersicht 17:	Äquivalente Abgabenquoten gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2000, 2005, 2010	75
Übersicht 18:	Äquivalente Abgabenbelastung der Unselbständigenhaushalte nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010	77
Übersicht 19:	Äquivalente Abgabenbelastung der Nicht-Selbständigenhaushalte nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010	78
Übersicht 20:	Äquivalente Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010	79
Übersicht 21:	Äquivalente Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010	80
Übersicht 22:	Entwicklung von unselbständiger Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitsvolumen, 1990 bis 2014	84
Übersicht 23:	Entwicklung der (erweiterten) Arbeitslosigkeit, 1990 bis 2014	85
Übersicht 24:	Registrierte Arbeitslose mit bzw. ohne Leistungsbezug sowie LeistungsbezieherInnen außerhalb der Arbeitslosenstatistik	89
Übersicht 25:	Ausgaben des Bundes für Arbeitsmarktpolitik	92
Übersicht 26:	Ausgaben für aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik	94
Übersicht 27:	Einnahmen und Ausgaben der zweckgebundenen Arbeitsmarktpolitik	95
Übersicht 28:	Verteilung der äquivalenten Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik unter Berücksichtigung der von Arbeitslosigkeit betroffenen Haushalte nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2005 und 2010	96
Übersicht 29:	Monatliche Armutsgefährdungsschwellen laut Verwaltungsdaten von EU-SILC und der Richtsatz für die bedarfsorientierte Mindestsicherung	107
Übersicht 30:	Familienpolitische Ausgaben der öffentlichen Hand, 2005, 2010, 2013	122

Übersicht 31:	Finanzierungsquellen der familienpolitischen Ausgaben, 2005, 2010, 2013	124
Übersicht 32:	Haushalte und Kinder der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010	128
Übersicht 33:	Verteilung der äquivalenten Familienleistungen nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen für die Nicht-Selbständigenhaushalte mit Kindern, 2010	129
Übersicht 34:	Bedeutung der äquivalenten Familienleistungen nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte mit Kindern, 2010	130
Übersicht 35:	Öffentliche Bildungsausgaben nach ISCED 1997 Bildungsbereichen	136
Übersicht 36:	Äquivalente öffentliche Schulausgaben nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010	138
Übersicht 37:	Äquivalente öffentliche Hochschulausgaben nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010	139
Übersicht 38:	Bedeutung und Verteilung der äquivalenten Gesundheitsausgaben (ohne Kosten für Langzeitpflege) nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Haushalte, 2010	157
Übersicht 39:	Verteilung der äquivalenten Gesundheitsausgaben nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010	159
Übersicht 40:	Verteilung der äquivalenten Gesundheitsausgaben nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010	160
Übersicht 41:	Bedeutung und Verteilung des Pflegegeldes für die betroffenen Haushalte nach Einkommensschichten der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010	161
Übersicht 42:	Bedeutung und Verteilung des äquivalenten Pflegegeldes der betroffenen Haushalte nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010	163
Übersicht 43:	Bedeutung und Verteilung des äquivalenten Pflegegeldes der betroffenen Haushalte nach äquivalenten Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010	163
Übersicht 44:	Bedeutung und Verteilung der Wohn- und Mietzinsbeihilfe der betroffenen Haushalte nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010	181
Übersicht 45:	Verteilung der Haushalte mit WohnbauförderdarlehensbezieherInnen nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010	184
Übersicht 46:	Äquivalente Primär- und Sekundärverteilung der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010	191
Übersicht 47:	Von der Primär- zur Sekundärverteilung der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010	193
Übersicht 48:	Verteilung der äquivalenten monetären und realen Transfers nach äquivalenten Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010	197
Übersicht 49:	Bedeutung der äquivalenten monetären und realen Transfers der betroffenen Haushalte nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010	198
Übersicht 50:	Vergleich der beiden Einkommenskonzepte	204
Übersicht 51:	Vergleich der Einkommensverteilungen des äquivalenten Primär- und Bruttogesamteinkommens nach bisherigem und neuem Einkommenskonzept, 2010	209
Übersicht 52:	Bedeutung der Einkommenskomponenten des äquivalenten Primäreinkommens, 2010	210
Übersicht 53:	Verteilung der Einkommenskomponenten des äquivalenten Primäreinkommens, 2010	211
Übersicht 54:	Äquivalente Steuerleistung der Einkommenskomponenten des äquivalenten Primäreinkommens, 2010	215
Übersicht 55:	Bedeutung der äquivalenten Abgaben und des "Verfügbaren Einkommens" nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aller Haushalte, 2010	218
Übersicht 56:	Verteilung der äquivalenten Bruttogesamteinkommen, Abgaben und "Verfügbaren Einkommen" nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aller Haushalte, 2010	219

Übersicht 57:	Verteilung der äquivalenten monetären und realen Transfers nach den äquivalenten Primäreinkommen aller Haushalte, 2010	229
Übersicht 58:	Bedeutung der äquivalenten monetären und realen Transfers für die betroffenen Haushalte nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aller Haushalte, 2010	230
Übersicht 59:	Von der Primär- zur Sekundärverteilung aller Haushalte, 2010	233
Übersicht 60:	Äquivalente Primär- und Sekundärverteilung aller Haushalte, 2010	234
Übersicht 61:	Beitragsgrundlagen und Pensionshöhen im Vergleich, 2014	245
Übersicht 62:	Äquivalente Pensionseinkommen (Beamte und gesetzliche Pensionsversicherung) nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aller Haushalte, 2010	251
Übersicht 63:	Verteilung und Bedeutung der äquivalenten Alterseinkommen von Haushalten mit pensioniertem/r Hauptverdiener/in nach deren Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010	252
Übersicht 64:	Verteilung der geleisteten Pensionsversicherungsbeiträge und der empfangenen Pensionseinkommen in der gesetzlichen Pensionsversicherung nach Bruttogesamteinkommen, 2010	257
Übersicht 65:	Durchschnittliche Wohnbauförderdarlehenshöhe nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010	261
Übersicht 66:	Gesamtverteilung des Zinsvorteils nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010	262
Übersicht 67:	Relative Bedeutung des Zinsvorteils nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010	262
Übersicht 68:	Haushalte in Gemeinde und Genossenschaftswohnungen nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aller Haushalte, 2010	266
Übersicht 69:	Äquivalenter absoluter und relativer Mietvorteil nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aller Haushalte, 2010	267

VERZEICHNIS DER ÜBERSICHTEN IN DEN ANHÄNGEN

	Seite	
Übersicht A 4.2.4.1:	Verteilung der äquivalenten indirekten Steuern nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010	70
Übersicht A 4.2.4.2:	Äquivalente indirekte Steuern gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010	71
Übersicht A 4.2.4.3:	Äquivalente indirekte Steuern gemessen am äquivalenten Konsum, 2010	72
Übersicht A 4.2.4.4:	Äquivalente indirekte Steuern gemessen am äquivalenten gesamten Steueraufkommen, 2010	73
Übersicht A 5.1.6.1:	Verteilung der äquivalenten Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik unter Berücksichtigung der von Arbeitslosigkeit betroffenen Haushalte nach äquivalenten Primäreinkommen, 2005 und 2010	99
Übersicht A 5.2.5.1:	Ausgaben der Sozialhilfe, 2000, 2005, 2010	116
Übersicht A 5.2.5.2:	Ausgaben der Bedarfsorientierten Mindestsicherung, 2011 bis 2013	117
Übersicht A 5.2.5.3:	Personen mit mindestens einmal jährlichem Sozialhilfebezug bzw. Bezug von Bedarfsorientierter Mindestsicherung in Relation zu ausgewählten EU-Indikatoren zu Armut und sozialer Eingliederung	118
Übersicht A 5.2.5.4:	Beziehende von Bedarfsorientierter Mindestsicherung in Relation zur Bevölkerung, 2013	119
Übersicht A 5.4.6.1:	Internationales Gliederungsschema der österreichischen Bildungsgänge	142
Übersicht A 5.5.5.1:	Äquivalente Gesundheitsausgaben (ohne Kosten für Langzeitpflege) gemessen am äquivalenten Primäreinkommen der Haushalte, 2010	166
Übersicht A 5.5.5.2:	Verteilung der äquivalenten Gesundheitsausgaben nach äquivalenten Primäreinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010	167

Übersicht A 5.5.5.3:	Bedeutung der äquivalenten Gesundheitsausgaben im Verhältnis zum äquivalenten Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010	167
Übersicht A 5.5.5.4:	Regressionsergebnisse zur Zahl der Arztkonsultationen	172
Übersicht A 5.5.5.5:	Regressionsergebnisse zur Zahl der Krankenhausnächtingungen	173
Übersicht A 5.6.5.1:	Ausgaben der Länder für die Förderung des Wohnungsneubaus und der Sanierung	186
Übersicht A 5.6.5.2:	Teilnahme am Erwerbsleben der HauptverdienerInnen in Haushalten mit BezieherInnen von Wohn- und Mietzinsbeihilfe nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010	187
Übersicht A 5.6.5.3:	Teilnahme am Erwerbsleben der HauptverdienerInnen in Haushalten mit WohnbauförderungsbezieherInnen nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010	188
Übersicht A 11.1.1.1:	Äquivalente Primär- (ohne Pensionsleistungen) und Sekundärverteilung aller Haushalte, 2010	237
Übersicht A 13.4.2.1:	EU-SILC Wohnungs- und Regionscharakteristika	269
Übersicht A 13.4.2.2:	Truncated Regression	271

VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN		Seite
Abbildung 1:	Verteilung der Primäreinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010	36
Abbildung 2:	Verteilung der Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010	37
Abbildung 3:	Verteilung der Personen innerhalb der Dezile nach Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010	39
Abbildung 4:	Verteilung der Personen über die Dezile nach Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010	39
Abbildung 5:	Verteilung der äquivalenten Primäreinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010	41
Abbildung 6:	Verteilung der äquivalenten Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010	42
Abbildung 7:	Verteilung der Personen innerhalb der Dezile nach äquivalenten Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010	43
Abbildung 8:	Verteilung der Personen über die Dezile nach äquivalenten Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010	43
Abbildung 9:	Vergleich der Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigen- und Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010	64
Abbildung 10:	Äquivalente indirekte Steuern gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2000, 2005, 2010	64
Abbildung 11:	Äquivalente indirekte Steuern gemessen am äquivalenten privaten Konsum, 2010	67
Abbildung 12:	Äquivalente indirekte Steuern gemessen am äquivalenten Konsum, 2000, 2005, 2010	67
Abbildung 13:	Äquivalente indirekte Steuern gemessen am äquivalenten gesamten Steueraufkommen, 2010	68
Abbildung 14:	Äquivalente indirekte Steuern gemessen am äquivalenten gesamten Steueraufkommen, 2000, 2005, 2010	68
Abbildung 15:	Äquivalente Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2005 und 2010	79
Abbildung 16:	Äquivalente Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010	80
Abbildung 17:	Unselbständige Beschäftigung, tatsächliche Wochenarbeitszeit und Arbeitsvolumen, 2005 bis 2014	86
Abbildung 18:	Entwicklung der Einnahmen der Arbeitslosenversicherung pro BeitragszahlerIn und gemessen am BIP, 2000 bis 2014	91
Abbildung 19:	Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik gemessen am BIP und an den Gesamtausgaben des Bundes, 2000 bis 2014	92
Abbildung 20:	Entwicklung der Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosigkeit, 2000 bis 2014	93
Abbildung 21:	Entwicklung der BeitragszahlerInnen, der erweiterten Arbeitslosigkeit und des Deckungsgrads, 2000 bis 2014	95
Abbildung 22:	Personen in offener Sozialhilfe bis 2010 und in BMS ab 2011	110
Abbildung 23:	Entwicklung der Struktur der familienpolitischen Leistungen der öffentlichen Hand nach Leistungskategorien, 2005, 2010, 2013	123
Abbildung 24:	Öffentliche Gesundheitsausgaben (ohne Investitionen) nach Verwendungskategorien, 2013	146
Abbildung 25:	Gesundheitsausgaben (ohne Langzeitpflege) pro Person nach Alter, Männer	148
Abbildung 26:	Gesundheitsausgaben (ohne Langzeitpflege) pro Person nach Alter, Frauen	148
Abbildung 27:	Gesundheitskosten nach Alter und allgemeinem Gesundheitszustand der Männer	153
Abbildung 28:	Gesundheitskosten nach Alter und allgemeinem Gesundheitszustand der Frauen	153

Abbildung 29:	Ausgaben im Rahmen der öffentlichen Wohnbauförderung nach Art der Förderung, 2010	176
Abbildung 30:	Ausgaben im Rahmen der öffentlichen Wohnbauförderung, 1996 bis 2013	178
Abbildung 31:	Ausgaben im Rahmen der öffentlichen Wohnbauförderung nach Förderungsart, 2013	179
Abbildung 32:	Ausgaben im Rahmen der öffentlichen Wohnbauförderung, 1996 bis 2013	180
Abbildung 33:	Umverteilung durch den Staat, Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010	194
Abbildung 34:	Äquivalente Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2005 und 2010	195
Abbildung 35:	Zusätzliche Einkommenskomponenten nach dem neuen Einkommenskonzept des äquivalenten Primäreinkommens für alle Haushalte, 2010	205
Abbildung 36:	Beitrag der zusätzlichen Einkommenskomponenten nach dem neuen Einkommenskonzept zum äquivalenten Primäreinkommen für alle Haushalte, 2010	205
Abbildung 37:	Jeweilige Verteilung der äquivalenten Primäreinkommen des Befragungs- und Verwaltungsdatensatzes für alle Haushalte nach dem neuen Konzept, 2010	207
Abbildung 38:	Äquivalente Primäreinkommen des Verwaltungsdatensatzes in Relation zum Einkommen des Befragungsdatensatz nach dem neuen Konzept für alle Haushalte, 2010	207
Abbildung 39:	Äquivalente Abgabenbelastung nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aller Haushalte, 2010	221
Abbildung 40:	Äquivalente Abgabenbelastung nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Erwerbstätigenhaushalte, 2010	221
Abbildung 41:	Äquivalente Abgabenbelastung (einschließlich Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen) aller Haushalte sortiert nach den Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010	225
Abbildung 42:	Äquivalente Abgabenbelastung (einschließlich Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen) der Erwerbstätigenhaushalte sortiert nach den Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010	225
Abbildung 43:	Sozialleistungen und Sozialquote in der Europäischen Union, 2012	243
Abbildung 44:	Finanzierung der unterschiedlichen Teilversicherungszeiten, 2014	246
Abbildung 45:	Struktur der Versicherungsleistungen in der gesetzlichen Pensionsversicherung, 2014	249
Abbildung 46:	Entwicklung der Beitragseinnahmen in der Pensionsversicherung und des Bundesbeitrags, 1971 bis 2019	250
Abbildung 47:	Anteil der Bundesmittel an den Gesamtaufwendungen in den unterschiedlichen Pensionsversicherungsträgern, 2014	254

VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN IN DEN ANHÄNGEN

	Seite
Abbildung A 5.1.6.1: Entwicklung der Arbeitslosenquote laut AMS und der erweiterten Arbeitslosenquote	99
Abbildung A 5.2.5.1: Ausgabenstruktur der Allgemeinen Sozialhilfe, 2010	116
Abbildung A 5.2.5.2: Personen in der offenen Sozialhilfe bzw. der Bedarfsorientierten Mindestsicherung	117
Abbildung A 5.5.5.1: Arztkonsultationen und subjektiver Gesundheitszustand	170
Abbildung A 5.5.5.2: Krankenhausnächtigungen und subjektiver Gesundheitszustand	170
Abbildung A 5.5.5.3: Arztkonsultationen und subjektiver Gesundheitszustand	171
Abbildung A 5.5.5.4: Krankenhausnächtigungen und subjektiver Gesundheitszustand	171

Umverteilung durch den Staat in Österreich

Silvia Rocha-Akis (Projektleitung), Jürgen Bierbaumer-Polly, Martina Einsiedl, Alois Guger, Michael Klien, Thomas Leoni, Hedwig Lutz, Christine Mayrhuber

Executive Summary

Die wachsende Ungleichheit von Einkommen und Vermögen stellt in den Industriestaaten eines der dringendsten sozialen und wirtschaftlichen Probleme dar. Die Folgen dieser Entwicklung gefährden den gesellschaftlichen Zusammenhalt und spiegeln sich in schwacher Konsumnachfrage, Stagnationstendenzen und zunehmender Armutgefährdung. Auch Österreich war in den vergangenen Jahren mit einer zunehmend ungleichen Verteilung der Markteinkommen konfrontiert, die nur zum Teil durch staatliche Umverteilung ausgeglichen wurde. Die Sekundärverteilung, die Verteilung der Einkommen nach Berücksichtigung aller Abgaben und öffentlichen Leistungen, wurde ungleicher.

Diese Studie zu den Umverteilungswirkungen der Staatstätigkeit in Österreich steht in der Tradition der WIFO-Arbeiten (*Guger et al.*, 1987, 1996, 2009) zu diesem Thema, die ursprünglich vom Österreichischen Nationalrat angeregt wurden, und gliedert sich in zwei Teile. Teil I schließt methodisch an die bisherigen Studien an und gewährleistet damit eine weitgehende Kompatibilität der Ergebnisse. Konkret erfolgt die Umverteilungsanalyse im Teil I mit den Befragungsdaten aus EU-SILC 2011 (European Union Survey on Income and Living Conditions) für Haushalte ohne selbständig erwerbstätige Haushaltsmitglieder und ohne Einkünfte aus selbständiger und unternehmerischer Tätigkeit oder Vermögenserträge. Im Teil II dieser Arbeit werden die in EU-SILC 2011 überwiegend durch Verwaltungsdaten erfassten Lohn- und Transfereinkommen für 2010 zugrunde gelegt und alle Haushalte sowie alle Einkommen in die Analyse einbezogen. Zudem werden Daten aus dem HFCS (Household Finance and Consumption Survey) 2010 und, wie auch in Teil I, Daten aus der Konsumerhebung 2009/2010 in den Datensatz integriert. Damit wird die internationale Vergleichbarkeit der Ergebnisse verbessert und eine Vergleichsbasis für spätere Arbeiten gelegt. Im Folgenden werden zuerst die Verteilungssituation und der Umverteilungsprozess im Jahr 2010 aus Teil II der Studie und anschließend die Entwicklung im letzten Jahrzehnt anhand der mit den früheren Arbeiten kompatiblen Methode in Teil I dargestellt.

Abgabenstruktur dämpft Umverteilungspotential

Mit einer Abgabenquote von 40,8% und einer Staatsausgabenquote am Bruttoinlandsprodukt von 52,8% wies Österreich 2010 zusammen mit den skandinavischen Ländern, Belgien, Frankreich und Italien ein hohes Umverteilungspotential des Staates aus.

Die Umverteilung erfolgte vor allem über die Ausgabenseite. Durch den hohen Anteil an indirekten Steuern und Sozialabgaben (mit einer Höchstbeitragsgrundlage) und einem relativ niedrigem Gewicht von Steuern auf Einkommen und Vermögenserträge verteilte das Abgabensystem nur in geringem Maße um.

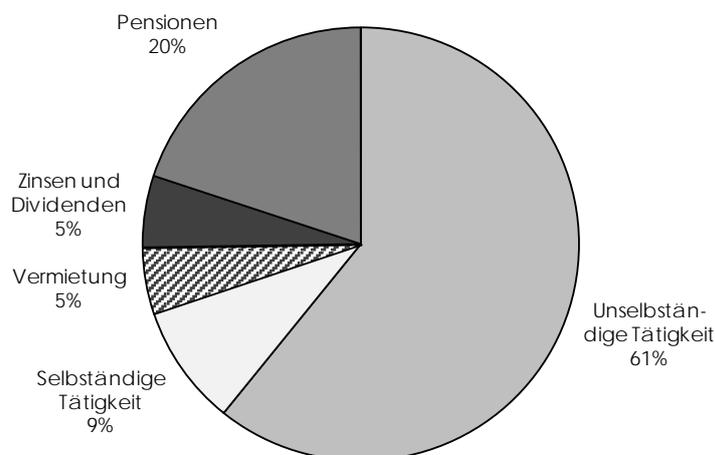
Eindeutig umverteilend wirkten dagegen die wohlfahrts- und sozialstaatlichen Leistungen der öffentlichen Hand: Neben den Pensionsleistungen kam der Großteil der sozialen Geld- und Sachleistungen allen Haushalten unabhängig von ihrem Einkommen gleichermaßen zugute, sodass deren relative Bedeutung für Haushalte mit niedrigen Einkommen deutlich höher war als für einkommensstärkere Haushalte.

Verteilung der Markteinkommen

Die Markteinkommen bzw. Bruttofaktoreinkommen der in Österreich ansässigen privaten Haushalte bilden die Ausgangsbasis für die Umverteilungsanalyse. Zu diesen zählen die Erwerbseinkommen (aus unselbständiger und/oder selbständiger Tätigkeit), Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie Zinsen und Dividenden. Zusammen mit den Pensionen, die Einkommen darstellen, das aus Ansprüchen während der Erwerbstätigkeit entstanden ist, und dem Mietwert, den ein Haushalt bezahlen müsste, wenn er selbstgenutztes Eigentum gemietet hätte (netto-imputierte Mieten¹⁾), werden diese als Primäreinkommen definiert.

Rund 61% der Primäreinkommen aller Haushalte in Österreich wurden aus unselbständiger Tätigkeit, 20% aus Pensionseinkommen erzielt. Die Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit machten 9% aus, Zinsen und Dividenden und Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung (einschließlich der netto-imputierten Mieten) jeweils 5% (Abbildung I).

Abbildung I: Zusammensetzung der Primäreinkommen, 2010



Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. In "Vermietung" sind neben den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung auch die netto-imputierte Mieten enthalten.

Die Primäreinkommen waren nicht gleichmäßig auf die Bevölkerung verteilt. Um die Größe und Zusammensetzung der einzelnen Haushalte zu berücksichtigen erfolgte die Analyse auf Basis der Äquivalenzeinkommen²⁾ (bedarfsgewichteter Pro-Kopf-Einkommen). In Übersicht I werden die Haushalte nach der Höhe ihrer Bruttoäquivalenzgesamteinkommen (Primäreinkommen einschließlich monetärer Sozialleistungen) sortiert. Auf dasjenige Drittel (Terzil) aller

¹⁾ Die netto-imputierten Mieten stellen imputierte Mieten abzüglich allfälliger Wohnkreditrückzahlungen dar.

²⁾ Das Äquivalenzeinkommen eines Haushalts ergibt sich, indem das Haushaltseinkommen durch den Äquivalenzfaktor dividiert wird. Dieser bildet sich aus der Summe der haushaltsspezifischen Gewichte. Die verwendete Äquivalenzskala (neue OECD-Skala bzw. EU-Skala) weist der ersten Person im Haushalt ein Gewicht von 1, jeder weiteren erwachsenen Person ein Gewicht von 0,5 und jedem Kind unter 14 Jahren ein Gewicht von 0,3 zu.

österreichischen Haushalte mit niedrigen äquivalenten Gesamteinkommen entfielen nur 12% der äquivalenten Primäreinkommen, das mittlere Drittel erhielt 28%, während 60% an Haushalte im oberen Einkommensdrittel flossen (Übersicht I)³⁾. Diese Verteilung ist in erster Linie durch die Verteilung der Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit bestimmt. Die Pensionseinkommen waren vergleichsweise 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 Zins- und Dividendenerträge entfielen auf die 10% der Haushalte mit den höchsten Gesamteinkommen.

Übersicht I: Verteilung der Einkommenskomponenten des äquivalenten Primäreinkommens, 2010

Bruttoäquivalenzgesamteinkommen	Insgesamt ¹⁾	Äquivalente Primäreinkommen Markteinkommen				Insgesamt	Pensionen	Netto- imputierte Mieten
		Unselbständige Tätigkeit	Selbständige Tätigkeit	Vermietung, Verpachtung	Zinsen, Dividenden			
		Anteile in %						
1. Dezil	1,5	0,6	.	.	0,7	0,6	3,4	3,5
5. Dezil	7,6	7,0	5,7	2,0	2,2	6,4	10,9	8,7
10. Dezil	28,3	28,8	42,5	62,5	71,4	34,0	13,1	17,6
1. Quartil	7,4	4,4	4,7	1,7	2,2	4,2	15,5	11,9
2. Quartil	16,5	13,8	13,7	5,0	4,8	13,0	26,6	20,4
3. Quartil	25,5	27,1	20,2	13,3	9,4	24,8	27,1	30,0
4. Quartil	50,6	54,7	61,4	80,1	83,5	58,0	30,9	37,7
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

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. "." ... Ergebnis beruht auf geringen Fallzahlen in der Stichprobe. – ¹⁾ Beinhaltet auch die geleisteten inter-Haushaltstransfers und Unterhaltszahlungen.

Verteilungswirkungen von Steuern und Sozialabgaben

Steuern und Sozialabgaben im internationalen Vergleich

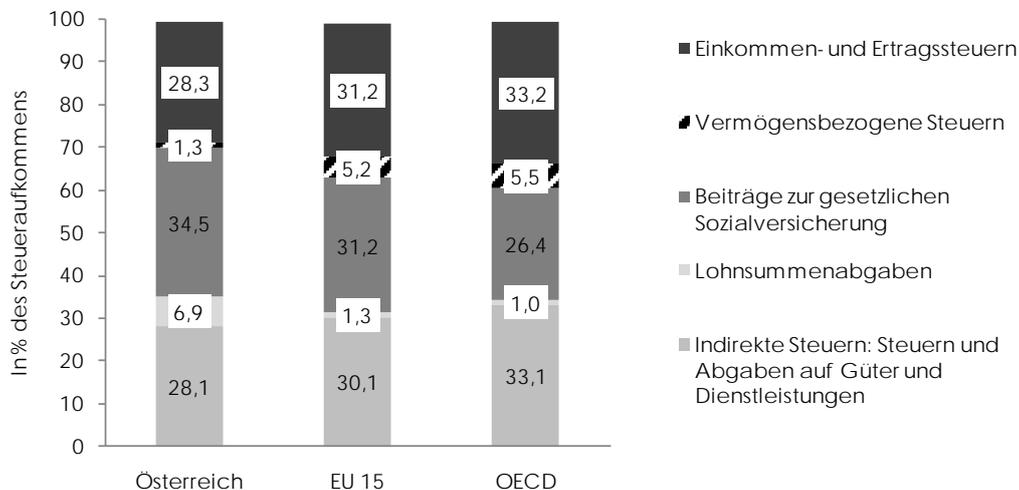
Steuern und Sozialabgaben machten im Jahr 2010 in Österreich laut OECD 40,8% (2014: 43,0%) des Bruttoinlandsprodukts aus. Damit lag Österreich hinter den skandinavischen Ländern (Dänemark 45,3% (2014: 50,9%), Schweden 43,2% (2014: 42,7%)), aber über dem EU-Durchschnitt: Im Durchschnitt der EU 15 Länder betrug die Abgabenquote 36,6% (2014: 39,6%).

Aber auch die Zusammensetzung weicht vom Durchschnitt ab. In Österreich wird der Faktor Arbeit unverhältnismäßig hoch belastet – über Einkommensteuern, Lohnsummen- und Sozialversicherungsabgaben. Hingegen wird Vermögen deutlich geringer als im EU-Schnitt und auch viel geringer als etwa in Großbritannien oder den USA, steuerlich belastet. Nur 1,3% (2014: 1,4%, 2013: 1,7%) des Steueraufkommens stammte in Österreich aus Steuern auf

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

Vermögen, während im Durchschnitt der EU 15 bzw. der OECD der Anteil mehr als 5% (2013: 5,6%) bzw. 5,5% (2013: 5,6%) betrug (Abbildung II).

Abbildung II: Struktur der Steuern und Abgaben im internationalen Vergleich, 2010



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

Verteilung der Abgabenbelastung nach Einkommensart

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

Die auf Selbständigeneinkommen entrichteten Einkommensteuern und Sozialabgaben sind deutlich geringer. Die Haushalte im unteren Einkommensdrittel entrichteten mit 22% einen ähnlich hohen Anteil an Abgaben wie Haushalte im mittleren Einkommensdrittel. Im oberen Drittel betrug der Anteil 33%. Pensionen unterliegen wie die Lohneinkommen der Lohnsteuer. Hier machten die Abgaben im unteren Einkommensdrittel 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 auf Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung lag im unteren, mittleren und oberen Einkommensdrittel bei 11%, 14% und 22%. Die Kapitalertragsteuer fällt unabhängig von der Höhe der Zinsen und Dividenden gleich hoch aus und betrug 25%.

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

Übersicht II: Äquivalente Steuerleistung der Einkommenskomponenten des äquivalenten Primäreinkommens, 2010

Bruttoäquivalenzgesamteinkommen	Unselbständigeneinkommen (einschließlich der Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen)				Selbständigeneinkommen	Erträge aus Vermietung und Verpachtung	Zinsen und Dividenden	Pensionen	
	Lohnsteuer	Sozialabgaben der ArbeitnehmerInnen	Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen	Insgesamt	Einkommensteuer, Sozialabgaben	Einkommensteuer	Kapitalertragsteuer	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
5. Dezil	6,2	13,2	22,3	41,7	20,1	.	25,0	10,0	5,4
10. Dezil	18,0	10,5	16,9	45,4	34,7	.	25,0	22,0	5,3
1. Quartil	2,1	12,3	21,6	36,0	21,3	12,9	25,0	1,9	4,9
2. Quartil	5,4	13,1	22,2	40,7	21,2	13,3	25,0	8,1	5,3
3. Quartil	8,2	13,3	21,1	42,6	25,2	14,1	25,0	13,6	5,6
4. Quartil	14,9	11,8	18,2	44,9	34,4	22,7	25,0	19,8	5,5
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

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. Aufgrund geringer Fallzahlen in der Stichprobe und deren starker Streuung werden für Steuern von Einkommen aus Selbständigkeit und Vermögenserträge einzelne Dezilwerte nicht ausgewiesen.

Verteilungswirkung der Steuern und Abgaben insgesamt

Werden alle Abgaben betrachtet und in Relation zum Bruttogesamteinkommen (Primäreinkommen einschließlich öffentlicher Geldleistungen) gesetzt, wird die stark regressive Wirkung der indirekten Steuern erkennbar (Abbildung IIIa): Gemessen am Gesamteinkommen entrichteten Haushalte im untersten Einkommensdezil 17% ihrer Einkommen an Umsatzsteuer, Mineralölsteuer, Tabaksteuer usw. Sie zahlten damit einen deutlich höheren Anteil als die anderen Einkommensgruppen an indirekten Steuern, die sich im Bereich der mittleren Einkommen auf 10% und der Haushalte im obersten Dezil auf 6% beliefen. Insgesamt stellten die Abgaben für die Haushalte im unteren Einkommensdezil 25% des Gesamteinkommens dar. Der Anteil der Abgaben stieg mit dem Einkommen rapide an und betrug für die Haushalte in der Mitte der Einkommensverteilung bereits knapp 40%. Ab dem achten Dezil stieg die Abgabenbelastung aufgrund der regressiven Abgabenstruktur der Sozialbeiträge und der Konsumsteuern nicht. Der Anteil der Abgaben lag für die 30% der Haushalte mit den höchsten Gesamteinkommen konstant bei rund 44%. Zwischen dem dritten und dem neunten Dezil machten die Sozialabgaben mehr als die Hälfte der Gesamtabgaben aus; im ersten und zweiten Dezil stellten die Konsumsteuern über 48% der Abgaben dar.

Werden ausschließlich Erwerbstätigenhaushalte, also nur Haushalte mit selbständigen oder unselbständigen HauptverdienerInnen (ohne Haushalte mit PensionistInnen oder anderen TransfereinkommensbezieherInnen als HauptverdienerInnen) betrachtet, zeigt sich eine wesentlich gleichmäßigere Abgabenbelastung zwischen den Einkommensgruppen: Vom

Gesamteinkommen des unteren Einkommensdrittels der Erwerbstätigenhaushalte) gingen etwa 43%, vom mittleren und oberen je rund 46% in Form von Abgaben an den Staat (Abbildung IIIb).

Der Unterschied im Verlauf der Abgabenbelastung zwischen beiden Abbildungen ergibt sich gleichsam aus einem Struktureffekt: da von den Pensionen keine Pensionsversicherungsbeiträge und von Transfers nur in Ausnahmefällen direkte Abgaben der Haushalte anfallen, beide aber im unteren Bereich der Einkommensverteilung in Abbildung IIIa stärker vertreten sind als in Abbildung IIIb.

Die schwache Umverteilungswirkung des österreichischen Abgabensystems ist auch erkennbar, wenn der Verteilung der Primäreinkommen die Verteilung der Abgaben gegenübergestellt wird: Die Haushalte im unteren Drittel der Primäreinkommensverteilung erzielten 12% aller Primäreinkommen und zahlten 10% aller Steuern und Sozialabgaben, umgekehrt erzielten die Haushalte im oberen Einkommensdrittel 60% aller Primäreinkommen und zahlten 63% aller Steuern und Sozialabgaben. Der Anteil der Abgaben der einzelnen Einkommensgruppen ist damit in Österreich weitgehend proportional zum Anteil ihrer Primäreinkommen (Abbildung IV, Übersicht I).

Verteilungswirkung von sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Leistungen

Rund 70% der Staatsausgaben entfielen in Österreich auf die Ausgabenbereiche Soziales, Gesundheit und Bildung. Von den sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Geld- und Sachleistungen waren über 90% den Bereichen Gesundheit, Bildung und Familie zuzurechnen (Abbildung IV). Der größte Teil der Geldleistungen im Sozialbereich ist in Österreich nach dem Versicherungsprinzip organisiert – hier hängt die Leistungshöhe von dem vorher erzielten Einkommen ab. Werden Geld- und Sachleistungen gemeinsam betrachtet, so dominieren universelle Leistungen, die ohne Bedürftigkeitsprüfung allen Einkommensschichten zustehen. Bedarfs- bzw. einkommensgeprüften Leistungen – wie etwa die bedarfsorientierte Mindestsicherung – kommen dagegen in Österreich geringere Bedeutung zu.

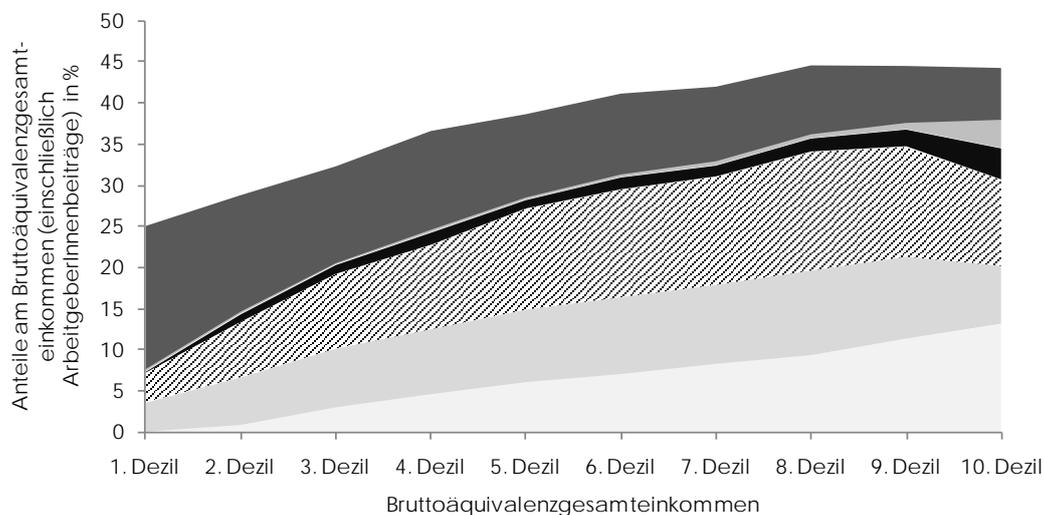
Gesundheitsleistungen

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

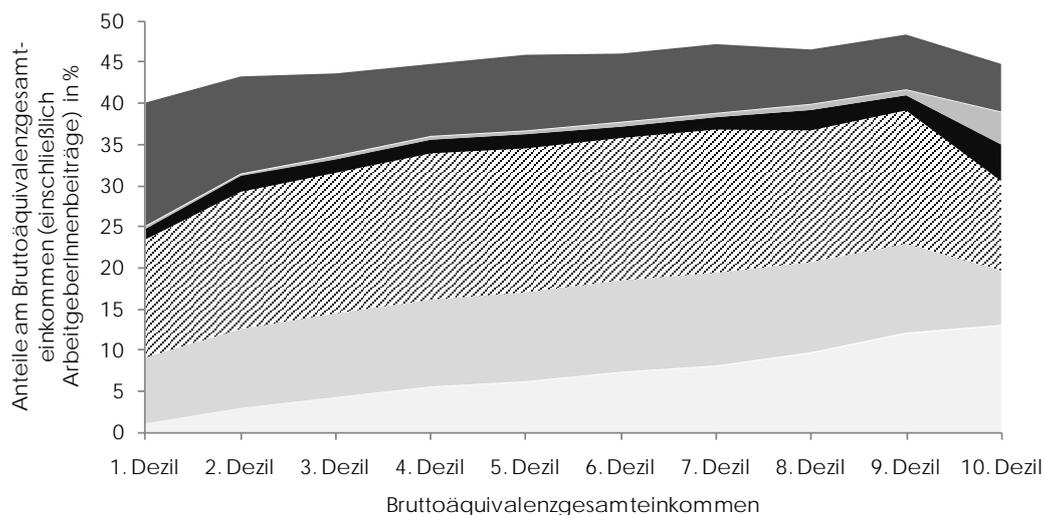
An die Haushalte im unteren Drittel der Primäreinkommensverteilung fließen etwas mehr Leistungen als an jene im oberen Einkommensdrittel (Abbildung V). Gemessen am Gesamteinkommen machten die Gesundheitsleistungen für die Haushalte im unteren Einkommensdezil mehr als ein Viertel aus (Übersicht III). Die Umverteilungswirkung des Gesundheitswesens von Gesunden zu Kranken verstärkte aufgrund der höheren Konzentration von Personen mit einem schlechten Gesundheitszustand in den unteren Einkommensgruppen (PensionistInnen) die progressive, umverteilende Wirkung dieser Leistungen. Ähnliches gilt für das Pflegegeld.

Abbildung III: Äquivalente Abgabenbelastung (einschließlich Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen), 2010

a) Alle Haushalte



b) Erwerbstätigenhaushalte



- Indirekte Steuern
- Steuern von Zinsen und Dividenden sowie von Erträgen aus Vermietung und Verpachtung
- Steuern von Selbständigeneinkommen
- ▨ Sozialabgaben ArbeitgeberInnenanteil
- Sozialabgaben ArbeitnehmerInnenanteil
- Lohnsteuer

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. Erwerbstätigenhaushalte sind Haushalte mit selbständigen oder unselbständigen HauptverdienerInnen (ohne Haushalte mit PensionistInnen oder anderen TransfereinkommensbezieherInnen als HauptverdienerInnen).

Bildungsleistungen

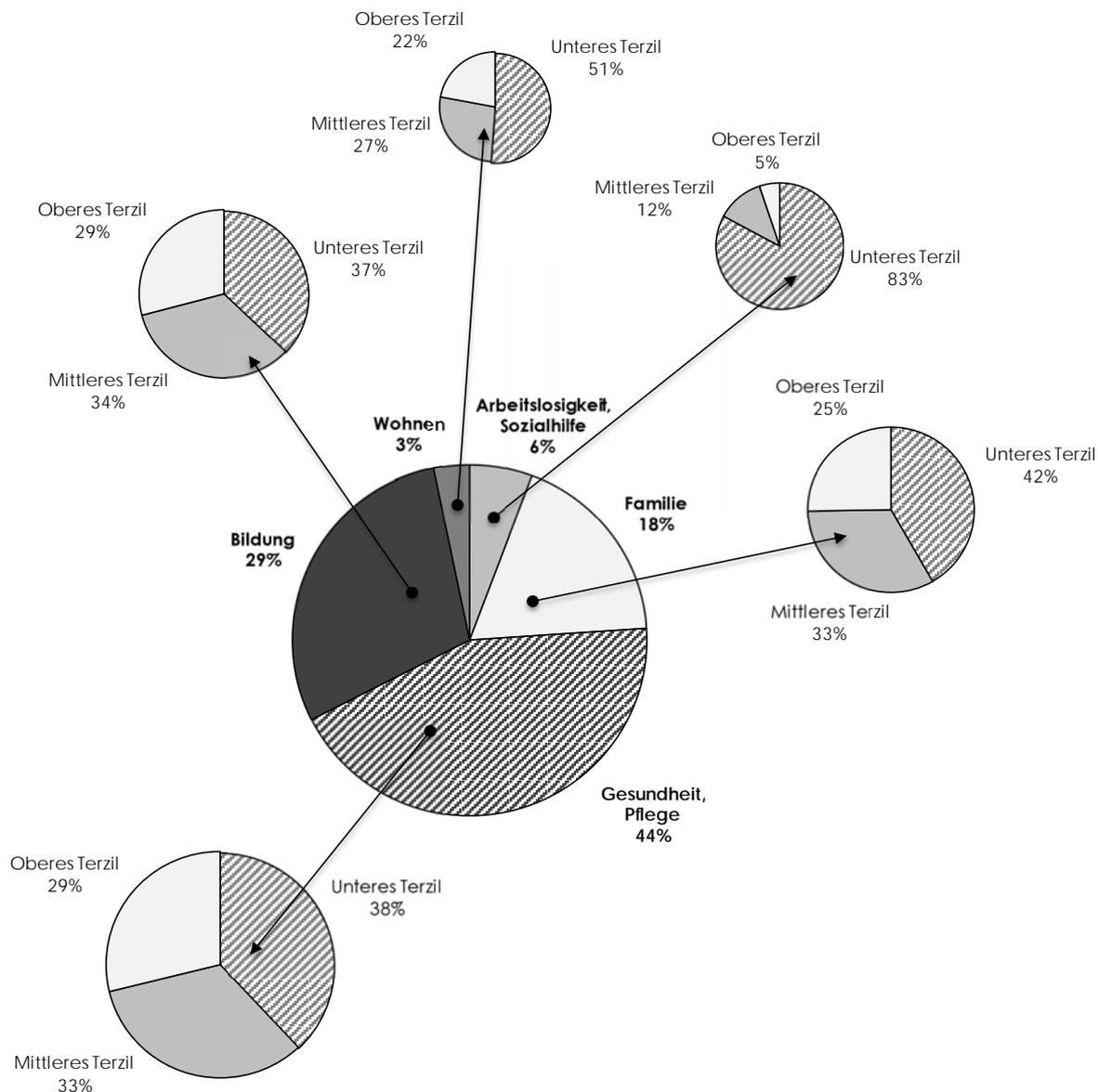
Der zweite große Ausgabenposten umfasst Bildungsleistungen für Schulkinder und für Studierende. Diese beiden Gruppen werden in Bezug auf die Betroffenheit getrennt behandelt. Die Ausgaben für Hochschulbildung machten rund 22% der Gesamteinkommen der Haushalte, in denen Studierende leben, aus. Nach den verfügbaren Daten beliefen sich diese im unteren Terzil der Einkommenshierarchie auf gut drei Viertel, im mittleren auf ein Viertel und im oberen auf rund ein Achtel der Gesamteinkommen (Übersicht III). Diese Ergebnisse sind mit Vorsicht zu interpretieren, da die Hälfte der Studierenden in eigenen Haushalten wohnt und ein sehr niedriges Einkommen ausweist. Studierende, die im eigenen Haushalt leben, stammen aber vielfach aus gutsituierten Elternhaushalten, denen sie hier nicht zugerechnet werden können.

Betrachtet man nur die Ausgaben für Schulkinder, so machten diese für Haushalte, in denen Schulkinder leben, im Durchschnitt gemessen am Gesamteinkommen ungefähr ein Fünftel der Einkommen aus. Für Haushalte im unteren Einkommensdrittel stellten die Leistungen, die seitens der öffentlichen Hand für Schulkinder zur Verfügung gestellt werden, sogar 44% ihrer Einkommen dar (Übersicht III). Diese hohen Anteile zeigen, dass eine private Finanzierung der Ausbildung zu den bestehenden Standards für niedrige und mittlere Einkommensgruppen nur schwer leistbar wäre.

Wohnbauförderung bzw. Wohnbeihilfe

Wohnen wird in Österreich durch Wohn- und Mietbeihilfen ("Subjektförderung", die direkt einkommensschwache Haushalte finanziell unterstützt) und durch die Wohnbauförderung ("Objektförderung", das heißt Förderung von Eigenheimen und gemeinnützigen Bauträgern) öffentlich unterstützt. Rund 6% der Haushalte bezogen Wohn- und Mietzinsbeihilfen; knapp 28% der Haushalte profitierten von Wohnbauförderungsdarlehen oder wohnten im geförderten Wohnbau. Die Verteilungswirkung der Leistungen waren höchst unterschiedlich: Während die Mittel der Wohnbeihilfe zu 90% den Haushalten im unteren Drittel der Primäreinkommensverteilung zugutekamen, verteilen sich die Mittel aus der Objektförderung, die mehr als 80% der Wohnbauförderausgaben gebunden hat, deutlich gleichmäßiger: 40% gingen an die Haushalte im unteren Einkommensdrittel, 28% an jene im oberen Einkommensdrittel. In Summe floss mehr als die Hälfte dieser Leistungen in das untere Einkommensdrittel (Abbildung IV). Auch gemessen am Haushaltseinkommen machten beide Förderarten für die niedrigen Einkommen einen höheren Anteil aus als für die hohen Einkommen (Übersicht III).

Abbildung IV: Ausgaben für öffentliche Geld- und Sachleistungen und deren Verteilung nach Terzilen des äquivalenten Primäreinkommens privater Haushalte, 2010



Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, HFCS 2010, WIFO-Berechnungen.

Übersicht III: Bedeutung der äquivalenten monetären und realen Transfers für die betroffenen Haushalte nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aller Haushalte, 2010

Bruttoäquivalenzgesamteinkommen	Passive, aktive Arbeitsmarktpolitik	Sozialhilfe	Familienleistungen	Gesundheit	Äquivalent					
					Pflegegeld	Bildungsleistungen Schulkin- der	Studierende	Wohnbeihilfe	Miet- und Zinsvorteil	Hinterbliebenenleistungen
Gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen in %										
1. Dezil	92,0	47,6	59,7	45,1	16,8	80,8	159,0	14,7	17,0	.
5. Dezil	25,7	.	16,9	13,8	13,7	25,2	28,6	.	3,3	.
10. Dezil	5,2	-	4,0	3,5	5,8	7,0	7,7	.	0,9	.
1. Quartil	72,4	36,2	37,3	30,8	16,6	51,5	91,8	10,9	9,5	29,1
2. Quartil	33,4	.	18,6	16,5	14,1	28,5	35,5	5,2	3,7	26,0
3. Quartil	20,9	.	11,0	10,1	9,2	17,8	19,9	.	2,5	19,9
4. Quartil	11,7	-	5,8	5,0	6,2	9,3	10,5	.	1,4	11,3
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 Haushalt in % aller Haushalte										
Insgesamt	5,8	1,8	23,4	100,0	8,3	19,3	8,4	5,6	27,8	2,0

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. "." ... Ergebnis beruht auf geringen Fallzahlen in der Stichprobe. "-" ... keine Fälle in der Stichprobe vorhanden.

Arbeitsmarktpolitik, Sozialhilfe, Familienleistungen

Die stärksten umverteilenden Wirkungen gingen von den Leistungen aus, die mit Arbeitslosigkeit im Zusammenhang standen, sowie von der Sozialhilfe bzw. bedarfsorientierten Mindestsicherung, von der Wohnbeihilfe, aber auch vom Pflegegeld und von einzelnen Familienleistungen wie Kinderbetreuungsgeld und öffentliche Kinderbetreuungsangebote. All diese Leistungen gingen in überproportional hohem Ausmaß an Haushalte mit niedrigem Einkommen, stellten für diese einen erheblichen Beitrag zum Gesamteinkommen dar und wirkten daher nach unten umverteilend.

Gerade gering qualifizierte und niedrig entlohnte Erwerbstätige sind in hohem Ausmaß von Arbeitslosigkeit betroffen. Damit flossen 83% der Leistungen rund um Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe in das untere Drittel der Primäreinkommensverteilung (Abbildung IV). Für jene Haushalte, die Arbeitslosengeld und/oder Sozialhilfe bzw. bedarfsorientierte Mindestsicherung bezogen, waren diese Leistungen von höchster Bedeutung: Bei den untersten Einkommen (den 10% der Haushalte mit den niedrigsten Gesamteinkommen), die von Arbeitslosigkeit betroffen waren, machten die Arbeitslosenleistungen über 90% des Gesamteinkommens aus;

für jene, die Sozialhilfe bezogen, stellte dieses Einkommen fast die Hälfte des Gesamteinkommens dar.

Da die meisten Familienleistungen, Gesundheitsleistungen und Leistungen für die Ausbildung von Kindern unabhängig vom Einkommen ausbezahlt bzw. angeboten werden, hatten sie, gemessen am Haushaltseinkommen, für die niedrigen Einkommen die höchste 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 III). Die beiden größten Leistungen sind dabei die Familienbeihilfe und der Kinderabsetzbetrag. Obwohl die niedrigen Einkommensgruppen am stärksten von Familienleistungen profitieren, können diese Transfers dennoch nicht die Armutsgefährdung von Familien verhindern. Soll die Familienpolitik den langfristigen Herausforderungen hinsichtlich Vermeidung von Kinderarmut, frühkindlicher Förderung und der steigenden Erwerbsbeteiligung beider Eltern gerecht werden, wird sie stärker auf qualitativ hochwertige und auf leistbare, allgemein zugängliche öffentliche Betreuungs- und Bildungsangebote setzen müssen. Bessere Bildungschancen gehören zu den zielführendsten Maßnahmen, die präventiv gegen soziale Ausgrenzung und Segregation wirken und die Chancengleichheit erhöhen.

Verteilungswirkung der Geld- und Sachleistungen insgesamt

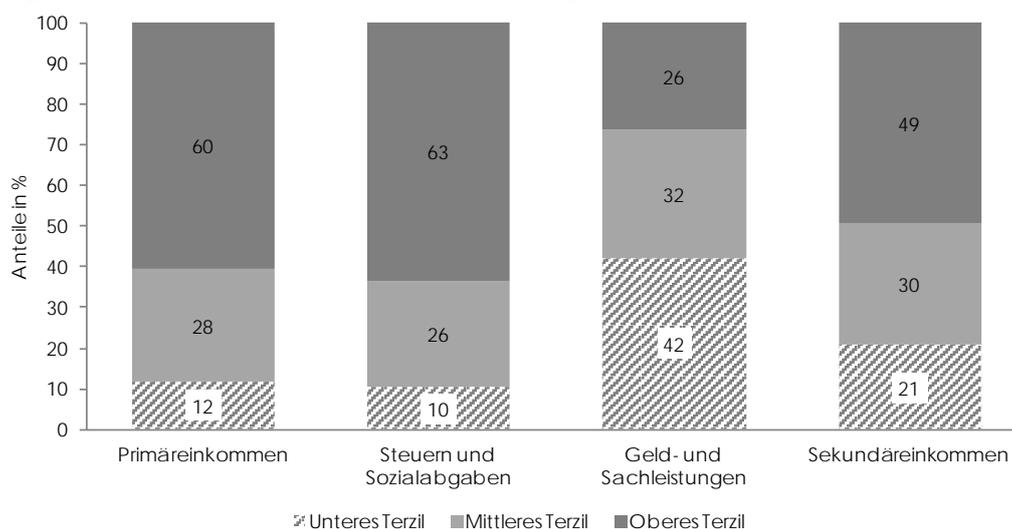
Betrachtet man die Verteilungswirkung der Sozialausgaben (Geld- und Sachleistungen) insgesamt, so erkennt man hier einen starken Umverteilungseffekt von oben nach unten. Die hohen Einkommen bezogen 60% der Primäreinkommen, an sie gingen aber nur 26% der sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Leistungen. Hingegen hatten die niedrigen Einkommen zwar nur einen Anteil von 12% an den Primäreinkommen, sie bezogen aber 42% der öffentlichen Geld- und Sachleistungen (Abbildung V und Übersicht IV).

Der Gesamteffekt der öffentlichen Umverteilung

Abbildung V und Übersicht IV stellen den Umverteilungsprozess vom Primär- zum Sekundäreinkommen – die verfügbaren Mitteln der privaten Haushalte nach staatlicher Umverteilung – dar, wenn die Haushalte ihre Position gemäß der Ausgangssituation d. h. der Primäreinkommensverteilung beibehalten. Während die Abgabenleistung der einzelnen Einkommensgruppen im Wesentlichen ihren Anteilen in der Verteilung der Primäreinkommen entspricht, gehen Geld- und Sachleistungen in überproportional hohem Ausmaß an die niedrigen Einkommen, sodass hier ein starker Umverteilungseffekt wirkt. Die Haushalte im unteren Einkommensdrittel erhielten rund 12% des Primäreinkommens aber rund 20% des Sekundäreinkommens, auf das mittlere Terzil entfielen 28% des Primäreinkommens und 30% des Sekundäreinkommens. Die Haushalte im oberen Einkommensdrittel bezogen 60% des Primäreinkommens und rund 50% des Sekundäreinkommens. Für die mittleren Einkommen änderte sich aufgrund der Umverteilung durch die öffentlichen Haushalte nur relativ wenig, eine deutliche Umverteilung fand von den hohen zu den niedrigen Einkommen statt. 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 niedrigeren Einkommen im kurzfristigen jährlichen Umverteilungsprozess durch die öffentlichen Haushalte, während die obere Hälfte einen Teil ihres Primäreinkommens verlor.

Abbildung V: Von der Primär- zur Sekundärverteilung aller Haushalte, 2010



Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. Abweichungen von 100% ergeben sich aus Rundungen der Ergebnisse.

Übersicht IV: Von der Primär- zur Sekundärverteilung aller Haushalte, 2010

Äquivalenz primäreinkommen	Primäreinkommen		Abgaben insgesamt			Äquivalente Monetäre und reale Transfers			Sekundärverteilung		
	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	Gemesen am ÄPEK in %	In € pro Monat	Anteile in %	Gemesen am ÄPEK in %	In € pro Monat	Anteile in %	Gemesen am ÄPEK in %
1. Dezil	292	1,1	153	1,6	52,5	1.014	14,7	348,0	1.140	4,7	391,1
5. Dezil	2.072	7,7	673	7,0	32,5	667	9,7	32,2	2.053	8,5	99,1
10. Dezil	7.676	28,4	2.931	30,6	38,2	535	7,8	7,0	5.185	21,5	67,5
1. Quartil	754	7,0	250	6,5	33,1	905	32,8	120,1	1.401	14,5	185,9
2. Quartil	1.804	16,7	572	14,9	31,7	717	26,0	39,8	1.937	20,1	107,4
3. Quartil	2.768	25,6	950	24,8	34,3	596	21,6	21,5	2.392	24,8	86,4
4. Quartil	5.482	50,7	2.055	53,7	37,5	538	19,5	9,8	3.904	40,5	71,2
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: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. ÄPEK ... äquivalente Primäreinkommen. Sekundärverteilung abzüglich geleisteter inter-Haushaltstransfers und Unterhaltszahlungen.

Durch den dargestellten staatlichen Umverteilungsprozess verändern die Haushalte ihre Position in der Einkommenshierarchie. In der Regel wird dadurch die Ungleichheit in der Einkommens- bzw. Wohlfahrtsverteilung verringert. Um das Ausmaß der Verringerung der Ungleichheit in der Einkommens- bzw. Wohlfahrtsverteilung zu messen, wird die Verteilung vor (Primärverteilung) der Verteilung nach staatlicher Umverteilung (Sekundärverteilung) – also nach Neusortierung der Haushalte – gegenübergestellt (Übersicht V) und für beide der Gini-Koeffizient, das am weitesten verbreitete Ungleichheitsmaß, berechnet.

Übersicht V: Äquivalente Primär- und Sekundärverteilung aller Haushalte, 2010

	Äquivalentes Primäreinkommen		Äquivalente Sekundärverteilung		
	Durchschnitt	Summe	Durchschnitt	Summe	Relation ¹⁾ zum ÄPEK
	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	In %
<i>Äquivalenzprimäreinkommen</i>			<i>Äquivalente Sekundärverteilung</i>		
1. Dezil	292	1,1	1. Dezil	855	293,3
5. Dezil	2.072	7,7	5. Dezil	2.063	99,6
10. Dezil	7.676	28,4	10. Dezil	5.384	70,1
1. Quartil	754	7,0	1. Quartil	1.207	160,2
2. Quartil	1.804	16,7	2. Quartil	1.905	105,6
3. Quartil	2.768	25,6	3. Quartil	2.476	89,4
4. Quartil	5.482	50,7	4. Quartil	4.046	73,8
1. Terzil	944	11,7	1. Terzil	1.337	141,6
2. Terzil	2.262	27,9	2. Terzil	2.179	96,3
3. Terzil	4.899	60,4	3. Terzil	3.709	75,7
Insgesamt	2.702	100,0	Insgesamt	2.408	89,1
	Gini-Koeffizient		Gini-Koeffizient	$P_{MT}^2)$	
Verwaltungsdaten	0,383		0,259	1,201	
Befragungsdaten	0,359		0,234	1,195)	

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz, Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. ÄPEK ... äquivalente Primäreinkommen. Sekundärverteilung abzüglich geleisteter inter-Haushaltstransfers und Unterhaltszahlungen. – ¹⁾ Die Haushalte wurden nach Umverteilung auf Basis der Sekundäreinkommen aufsteigend nach Einkommen neu sortiert. Die Relation stellt das Verhältnis zwischen dem Sekundäreinkommen nach Umverteilung und dem Primäreinkommen im jeweiligen Dezil dar. – ²⁾ Progressionsindex von *Musgrave – Thin* setzt das Gini-Maß nach Steuern (*Gn*) mit jenem vor Steuern (*Gb*) in Beziehung: $P_{MT} = (1 - Gn)/(1 - Gb)$; $P_{MT} > 1$ zeigt Progressivität, $P_{MT} = 1$ Proportionalität und $P_{MT} < 1$ Regressivität des Abgabensystems an.

Nach dem Umverteilungsprozess verfügte das untere Drittel der Haushalte über einen fast 7 Prozentpunkte höheren und das mittlere einen um 2¼ Prozentpunkte höheren Einkommensanteil als vor der Umverteilung; das obere Drittel über gut 9 Prozentpunkte weniger.

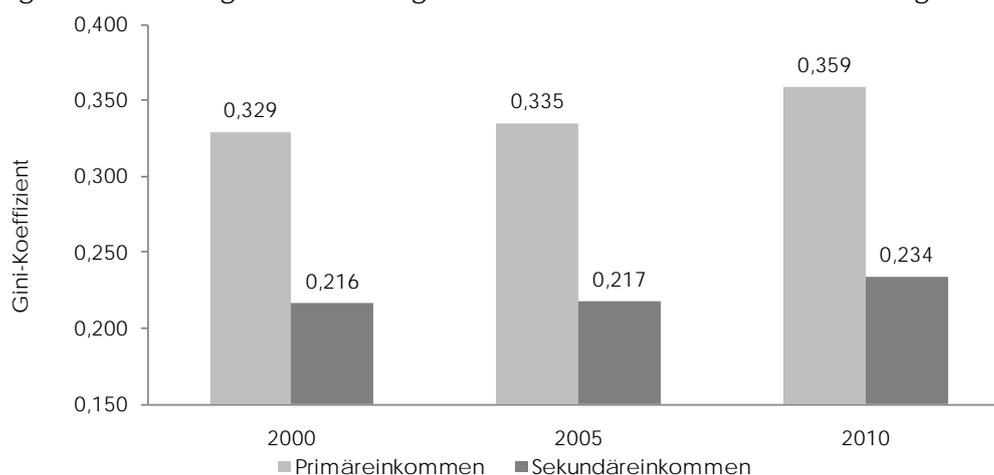
Gemessen an den Primäreinkommen waren die Sekundäreinkommen im unteren Drittel um 42% höher als die Primäreinkommen; im mittleren um 4% und im oberen Drittel um 24% niedriger. Für den durchschnittlichen Haushalt lag das äquivalente Einkommen nach Umver-

teilung 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% kleiner als jener der Primärverteilung (0,383).

Zunehmende Ungleichheit

Um Aussagen über die Entwicklung der Verteilung der Ressourcen vor und nach staatlicher Umverteilung im letzten Jahrzehnt zu machen, werden die Auswertungen anhand der Befragungsdaten des EU-SILC in Teil I der Studie herangezogen und mit den Ergebnissen früherer, methodisch vergleichbarer Studien (*Guger et al.*, 1996, 2009) verglichen⁵⁾. Auf dieser Basis ist erkennbar, dass die Verteilung der Markteinkommen in den letzten Jahren sowohl auf individueller als auch auf Haushaltsebene ungleicher geworden ist. Der Gini-Koeffizient für die Primäreinkommen nahm im vorigen Jahrzehnt um 9% zu: von 0,329 im Jahr 2000 auf 0,335 (2005) und 0,359 im Jahr 2010 (Abbildung VI)⁶⁾. Die Gründe dafür sind die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, der strukturelle Wandel von Hochlohnbranchen hin zu Dienstleistungssektoren mit niedrigerer Entlohnung und die Zunahme von atypischen Beschäftigungsverhältnissen⁷⁾.

Abbildung VI: Entwicklung der Verteilung vor und nach staatlicher Umverteilung



Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, HFCS 2010, WIFO-Berechnungen.

Verglichen mit dem Jahr 2005 war im Jahr 2010 wirkte das Abgabensystem leicht progressiver. Die Tarifreform in der Einkommensteuer und Veränderungen bei der Mehrwertsteuer (wie

⁵⁾ Die Ergebnisse in Teil II der Studie weichen aus drei Gründen von jenen in Teil I ab: 1) In Teil I wird der Befragungsdatensatz, in Teil II der Verwaltungsdatensatz von EU-SILC 2011 verwendet; 2) In Teil I werden die Nicht-Selbständigenhaushalte, in Teil II alle Haushalte und alle Einkommen berücksichtigt; 3) In Teil II stellen die netto-imputierten Mieten Teil des Haushaltseinkommens dar.

⁶⁾ Aufgrund der unterschiedlichen Datenbasis sind die Primäreinkommen in Teil II wesentlich ungleicher verteilt als in Teil I. Der Gini-Koeffizient weist einen um 6,7% höheren Wert aus als in Teil I (Übersicht V).

⁷⁾ Auch den Selbständigen- und Vermögenseinkommen kommt für die Zunahme der Ungleichheit in der Einkommensverteilung eine bedeutende Rolle zu, diese konnten aber in früheren Arbeiten aus Datengründen nicht einbezogen werden.

etwa die Reduktion der Mehrwertsteuer auf Medikamente) sowie geringere Arbeitslosenbeiträge für niedrige Einkommen dürften die niedrigen Einkommen etwas stärker entlastet haben. Die wesentliche Ursache dürfte aber paradoxerweise in der Expansion atypischer Beschäftigungsverhältnisse sowie der Zunahme von Arbeitslosen und PensionistInnen begründet sein. Diese Personengruppen leisten 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 im letzten Jahrzehnt ungleicher.

Betrachtet man neben den Abgaben auch die sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben, so blieb die Sekundärverteilung in der ersten Hälfte des Jahrzehnts stabil, wurde aber in der zweiten Hälfte spürbar ungleicher: Der Gini-Koeffizient, der zwischen 2000 (0,216) und 2005 (0,217) noch fast unverändert blieb, stieg bis 2010 auf 0,234. Die kräftige Zunahme der Ungleichheit der Markteinkommen konnte also in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre nicht durch Umverteilung ausgeglichen werden.

Resümee

Österreich weist zusammen mit den skandinavischen Ländern, Belgien, Frankreich und Italien ein hohes Umverteilungspotential des Staates aus. Die Abgabenquote lag 2010 mit 40,8% um 4,2 Prozentpunkte über dem Schnitt der EU 15. Die Umverteilung erfolgt vor allem über die Ausgabenseite. Durch die regressive Struktur der indirekten Steuern und Sozialabgaben und dem relativ niedrigen Gewicht von Steuern auf Einkommen und Vermögenserträge verteilt das Abgabensystem nur in geringem Maße um. Eindeutig umverteilend wirken dagegen die wohlfahrts- und sozialstaatlichen Leistungen der öffentlichen Hand: Der Großteil der sozialen Geld- und Sachleistungen entfällt auf die Bereiche Gesundheit, Bildung und Familie und kommt allen Haushalten unabhängig von ihrem Einkommen gleichermaßen zugute, sodass deren relative Bedeutung für Haushalte mit niedrigen 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 häufiger von Haushalten mit niedrigen Einkommen in Anspruch genommen und bilden für diese einen substanziellen Einkommensbestandteil.

Im Vergleich über die Untersuchungsjahre 2000, 2005 und 2010 zeigt sich, dass die Verteilung der Primäreinkommen (Markteinkommen und Pensionen) insbesondere in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts deutlich ungleicher wurde. Dieser Effekt ist vor allem durch das Ausfransen an den Rändern der Verteilung getrieben: Die Markteinkommen der einkommensärmsten Haushalte verringerten sich gegenüber 2005 stark, während jene der einkommensstärkeren stark stiegen. Zudem ist ein Anstieg im Anteil der Personen ohne Markt- oder Pensionseinkommen, feststellbar.

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.

Der Befund der vorliegenden Analyse deutet darauf hin, dass das österreichische sozial- und wohlfahrtsstaatliche System vor neuen Anforderungen steht. Einerseits sind auf der Grundlage der verwendeten Verwaltungsdaten Haushalte mit besonders geringem Einkommen weniger von sozialen Leistungen erfasst, als dies auf Basis der bisherigen Befragungsdaten festgestellt wurde. Vor dem Hintergrund der zunehmend ungleichen Markteinkommensverteilung ist das Transfersystem – in dem universelle Sachleistungen und Geldleistungen, die nach dem Versicherungsprinzip organisiert sind, dominieren – nicht in der Lage, Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung in dem Ausmaß zu erreichen, wie dies noch zu Beginn der 2000er Jahre der Fall war. Diese Entwicklung deutet auf die steigende Relevanz von öffentlichen Leistungen (insbesondere monetäre Transfers und öffentliche Bildungs- und Betreuungsdienstleistungen), die gezielt ärmere Haushalte unterstützen, hin. Andererseits zeigt sich, dass die Markteinkommen auf Basis der neuen Datenquellen und unter Einbeziehung der Vermögenseinkommen wesentlich ungleicher verteilt sind, was die Struktur des Abgabensystems mit seiner starken Abhängigkeit von Sozialabgaben auf den Faktor Arbeit in Frage stellt. Die Auswertung der effektiven Belastung der einzelnen Steuerbasen zeigt, dass die privaten Haushalte je nach Einkommensart und Einkommensschicht sehr unterschiedlich durch Abgaben belastet werden. Während der effektive durchschnittliche Abgabesatz auf Unselbständigeneinkommen mehr als 43% betrug (die effektive durchschnittliche Einkommensteuer lag bei 11%, der effektive Sozialabgabensatz bei 32%), lag der durchschnittliche effektive Steuersatz auf die Einkommen aus Zinsen und Dividenden bei 25% und jener auf die Erträge aus Vermietung und Verpachtung bei 21%. Die vermögensbezogenen Steuern tragen auch deshalb im Vergleich zum Durchschnitt der EU bzw. der OECD-Länder wenig zum Abgabenaufkommen bei, weil in letzteren Erbschafts- sowie Grund- und Grunderwerbssteuern einen größeren Beitrag leisten.

Letztlich ist das Problem der steigenden Ungleichheit der verfügbaren Einkommen im unteren Bereich der Einkommensverteilung in erster Linie das Ergebnis einer schwachen Arbeitsmarktentwicklung und des ungenügenden Angebots sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze sowie von Arbeitsplätzen mit hoher Wertschöpfung. Allerdings nimmt auch die konkrete Ausgestaltung staatlicher Umverteilung über vielfältige Kanäle wesentlich Einfluss auf die gegenwärtige und zukünftige Verteilung der Markteinkommen. Dieser Bereich bedarf einer eingehenderen Untersuchung.

1 Einführung, Problemstellung und Methode

Martina Einsiedl, Alois Guger, Silvia Rocha-Akis

1.1 Einleitung

Die wachsende Ungleichheit von Einkommen und Vermögen ist heute eines der dringendsten sozialen und wirtschaftlichen Probleme. Die Folgen spiegeln sich ökonomisch in schwacher Konsumnachfrage und dadurch in Stagnationstendenzen, hoher Arbeitslosigkeit und drückender Staatsverschuldung, sozialpolitisch in zunehmender Armutsgefährdung.

Die Hauptursachen für diese Entwicklung, die in zunehmend arbeitssparenden Technologien mit erhöhter Nachfrage nach qualifizierten und einem Überangebot an gering qualifizierten Arbeitskräften, in regulatorischen und gesellschaftspolitischen Änderungen sowie in der dynamischen Internationalisierung der Produktion, der Güter-, Arbeits- und Finanzmärkte (*Jaumotte et al., 2008, OECD, 2011A, 2015A*) begründet liegen, halten weiter an. Sie stellen die Verteilungspolitik sowohl einkommenspolitisch auf Sozialpartnerebene als auch finanz- und wohlfahrtspolitisch auf der Ebene der staatlichen Umverteilungspolitik vor große Herausforderungen (*Piketty, 2014, Atkinson, 2015*).

Diese Arbeit konzentriert sich auf den zweiten Problemkreis: die Umverteilungspolitik des Staates. Im Zentrum steht die Frage, in welchem Ausmaß die zunehmende Ungleichverteilung der Markteinkommen durch die Aktivitäten der öffentlichen Haushalte verringert wird. Heute wird über die öffentlichen Budgets rund die Hälfte der jährlichen Güter- und Dienstleistungsproduktion umverteilt. Das bedeutet aber nicht, dass die Einkommensverteilung bzw. die Verfügbarkeit über das Produktionsergebnis dadurch egalitärer wird; denn der größte Teil der wohlfahrtsstaatlichen Umverteilung erfolgt nicht vertikal – zwischen 'reich' und 'arm' –, sondern horizontal über den Lebenszyklus – Kindheit, Ausbildung, Erwerbsleben und Alter – und zielt auf eine Reduktion sozialer Risiken wie Krankheit, Unfall, Behinderung und Arbeitslosigkeit ab (*Barr, 2001*). Eine entsprechende dynamische Analyse würde einen völlig anderen methodischen Zugang und Aufwand erfordern⁸⁾ und auf gesamtwirtschaftlicher Ebene auch am verfügbaren Datenmaterial scheitern⁹⁾¹⁰⁾.

Internationale Studien (*OECD, 2008, 2011A*) und die bisherigen Arbeiten des WIFO zu diesem Thema (*Guger et al., 1987, 1996A, 2009*) zeigen, dass vor allem über die Staatsausgaben umverteilt und die Ungleichheit in der Einkommens- und Wohlstandsverteilung in erheblichem

⁸⁾ Einen Ansatz bietet die Arbeit von *Bönke et al. (2015)*, die die kohortenspezifische Ungleichheit und Mobilität über den Erwerbslebenszyklus einer Gruppe Pflichtversicherter der Geburtsjahrgänge 1935 bis 1969 auf der Grundlage von Versicherungskontenstichproben für Deutschland untersucht.

⁹⁾ Außerdem ist zu berücksichtigen, dass soziale Sicherungssysteme, die in ihrer Konzeption eine Umverteilung während des individuellen Lebenszyklus vorsehen, auch die Umverteilung zwischen Generationen beeinflusst. Diese dynamischen Interaktionen sind mitunter komplex und schwer erfassbar.

¹⁰⁾ Partiiell für die Leistungen des Familienlastenausgleichsfonds wurde eine solche Längsschnittanalyse anhand von Fallbeispielen vom WIFO publiziert (*Guger, 1998*).

Ausmaß verringert wird. Die WIFO-Arbeiten, die für Österreich auch die indirekten Steuern einbeziehen, zeigen, dass die Aufbringung der Mittel kaum progressiv erfolgt. Berücksichtigt man alle Abgaben, so wird über die Staatseinnahmen trotz der progressiven Gestaltung der Einkommensteuer nur ein schwacher Umverteilungseffekt erzielt. Der Grund liegt in den regressiv wirkenden Sozialabgaben und indirekten Steuern; beide haben in Österreich einen so hohen Anteil am Abgabenaufkommen, dass die Progression der Einkommensbesteuerung weitgehend kompensiert wird. Ausgabenseitig wird jedoch ein deutlicher, vertikaler Umverteilungseffekt erzielt, obwohl dort überwiegend nach horizontalen Merkmalen – also unabhängig vom Einkommen – umverteilt wird.

Auch diese Studie kann sich der allgemeinen Kritik von Inzidenzstudien nicht entziehen, wonach die Primärverteilung bereits von den staatlichen Aktivitäten beeinflusst ist und die Sekundärverteilung nicht mit einem "no government counterfactual" verglichen werden kann (Bird, 1980). Der Staat ist Teil der Vergleichsbasis. Die Steuern, die Transfers und das öffentliche Güterangebot spiegeln sich in den Faktoreinkommen, den relativen Preisen, der Produktionstechnologie, dem Produktionsniveau und damit in der Primärverteilung. Die Verteilungsstruktur der Leistungsströme zwischen den öffentlichen und privaten Haushalten zeigt jedoch die unmittelbaren Umverteilungseffekte staatlicher Maßnahmen und deren Änderungen auf.

1.2 Konzeption

Diese Studie folgt in Zielsetzung und Methode den bisherigen Arbeiten des WIFO zur staatlichen Umverteilungspolitik (Guger *et al.*, 1987, 1996A, 2009). Die drei Hauptziele der Arbeit bestehen erstens in einer möglichst umfassenden Darstellung des staatlichen Umverteilungsprozesses in Österreich, zweitens im Erhalt der Kompatibilität mit den früheren Arbeiten, um die Veränderungen über die Zeit verfolgen zu können, und drittens in einer Verbesserung der internationalen Vergleichbarkeit der Ergebnisse. Im Zentrum steht die Analyse der vertikalen Umverteilungswirkung der öffentlichen Budgets innerhalb eines Jahres; also die Veränderung der Wohlstandssituation der privaten Haushalte zwischen den Einkommensschichten durch Steuern und Abgaben auf der einen und durch Staatsausgaben auf der anderen Seite. Davon zu unterscheiden sind Analysen der horizontalen Umverteilung, die den Einfluss von Steuern und/oder Transfers auf die relative Einkommensposition von Haushalten mit unterschiedlichen Merkmalen (etwa mit und ohne Kinder) aber gleichem Einkommen untersucht. Die Begriffe Staat, öffentlicher Sektor oder öffentliche Haushalte werden synonym verwendet und umfassen die Gebarung der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) und der Sozialversicherungsträger.

Wie in den früheren Arbeiten wird ein sehr umfassender Umverteilungsbegriff verwendet: auf der Einnahmenseite werden sowohl die direkten Steuern und Abgaben wie auch die indirekten Steuern und auf der Ausgabenseite die monetären und realen Transfers – die staatlichen Güter- und Dienstleistungen (benefits-in-kind) – in die Analyse einbezogen. Die Arbeiten des WIFO zur staatlichen Umverteilung erfüllten damit schon bisher die Anregung von Atkinson – Bourguignon (2000), The Canberra Group (2001), United Nations (2011) und Aaberge *et al.*

(2013), auch indirekte Steuern und reale Transfers zu berücksichtigen. Die meisten internationalen Studien zu diesem Thema (*OECD*, 2008) beschränkten sich bislang auf direkte Abgaben und monetäre Transfers; erst die neueren Arbeiten von *OECD* (2011A), *Sung – Park* (2011) und *Figari – Paulus* (2013) stützen sich auch auf diesen umfassenderen Umverteilungsbegriff.

Die Analyse geht wie die früheren Arbeiten und international üblich vom Konzept der 'formalen Inzidenz' aus, dem die Überwälzungsannahmen der VGR zugrunde liegen, wonach alle indirekten Steuern (auf die Preise) überwälzt werden¹¹⁾ und alle direkten nicht überwälzbar sind und von denen getragen werden, die sie leisten und für die sie gedacht sind. Gesamtwirtschaftliche Nachfrageeffekte (Multiplikatoreffekte) und Wirkungen auf die Leistungsbereitschaft der Individuen bleiben außer Betracht.

1.3 Methode

1.3.1 Verwendete Datensätze

Für die Darstellung der vertikalen Umverteilungswirkung der privaten Haushalte wird die Datenbasis EU-SILC 2011 verwendet. Somit sind Personen, die in Anstaltshaushalten leben, in der Darstellung nicht berücksichtigt.

Einkommensbezogene Daten werden in Zukunft zunehmend aus Verwaltungsdaten, die im Zuge des Verwaltungsprozesses entstehen, in EU-SILC integriert anstatt durch Befragung erhoben. Die Umsetzbarkeit und Vergleichbarkeit wurde durch Statistik Austria seit 2010 getestet und die Verwaltungsdaten in EU-SILC 2011 einbezogen (*Statistik Austria*, 2013). Somit stehen für diese Welle sowohl Einkommensdaten, die durch Befragung (Befragungsdatensatz) als auch durch Integration von Verwaltungsdaten (Verwaltungsdatensatz) erhoben wurden, zur Verfügung (Basisjahr der Einkommen 2010). Dies bietet die Möglichkeit Unterschiede aufgrund der Erhebungsmethode durch den direkten Vergleich zu erklären.

Einzige Ausnahme im Befragungsdatensatz von EU-SILC 2011 stellen die Pensionsleistungen dar. Diese wurden bereits durch Verwaltungsdaten erhoben, allerdings nur für Leistungen an Personen über dem Regelpensionsalter (d. h. Frauen ab 60 Jahren und Männer ab 65 Jahren).

Die Unterschiede zwischen den beiden Datensätzen beziehen sich auf die Lohn- und Transfer-einkommen (ausgenommen Leistungen gegen soziale Ausgrenzung und Wohnungsbeihilfen). Die Selbständigeneinkünfte, Vermögenserträge, Renten aus privaten Systemen und Transfers zwischen den Haushalten sowie Leistungen gegen soziale Ausgrenzung und Wohnungsbeihilfen werden weiterhin durch Befragung ermittelt. Weiters wird nun im Verwaltungsdatensatz auch die Anzahl der BezieherInnen von Einkommen aus Unselbständigkeit, Pension und Arbeitslosigkeit in das Verfahren der Berechnung der Gewichtung der Stichprobe, um die österreichische Bevölkerung wiederzugeben, einbezogen (*Statistik Austria*, 2013, S. 9).

¹¹⁾ Zur Kritik an dieser Annahme siehe *Bird* (1980).

Um sowohl die Vergleichbarkeit mit den vergangenen Arbeiten zu gewährleisten als auch eine Basis für die Kompatibilität mit zukünftigen Analysen und internationalen Arbeiten zu legen, ist diese Arbeit in zwei Teilen konzipiert:

Teil I (Befragungsdatensatz) basiert wie bisher auf Einkommensdaten aus Befragungen und verwendet auch die gleichen Methoden, Definitionen und Abgrenzungen wie die früheren Studien des WIFO, um die Entwicklung der Verteilung bzw. Umverteilung über die Zeit darstellen zu können.

Der EU-SILC Datensatz wurde für unsere Auswertungen in folgender Weise aufbereitet: EU-SILC besteht jeweils aus einem Datensatz mit personenbezogenen und haushaltsbezogenen Informationen. Diese Datensätze beinhalten neben sozio-ökonomischen Merkmalen auch wie viele Monate pro Jahr die jeweiligen Einkommenskomponenten bezogen wurden.

In einem ersten Schritt werden auf Personenebene die Einkommen und Stadi der Personen festgelegt. Letztere umfassen Unselbständige; Selbständige; PensionistInnen (einschließlich InvaliditätspensionistInnen); Arbeitslose; Kinder, SchülerInnen und Studierende; Personen in Kinderbetreuung und sonstige Personen. Für die Unselbständigen, Selbständigen, PensionistInnen, Arbeitslosen und jene in Kinderbetreuung wird der Status über die Angabe, wie oft eine der entsprechenden Einkommenskomponenten bezogen wurde, bestimmt, indem die häufigste Anzahl an Monaten pro Jahr den Status für das Untersuchungsjahr festlegt. Im Fall der PensionistInnen betrifft das neben der Alterspension auch die Invaliditätsleistungen und Hinterbliebenenleistungen für jene über dem Regelpensionsalter. Für die sonstigen Personen und SchülerInnen und Studierende ist die jeweilige Selbstangabe zur Hauptaktivität im Jahr, für welches die Einkommen erfragt werden, ausschlaggebend. Auch hier wird der Status aufgrund der Mehrzahl an angegebenen Monaten im Jahr für die Hauptaktivität festgelegt.

Durch die Festlegung des Status wird auch das Einkommen zum jeweiligen Status ermittelt und als Haupteinkommensposition der Person verwendet. Da bei unterjährigem Erhalt von Einkommen die Zuordnung zu einem Status oder die Berechnung eines durchschnittlichen Monatseinkommens nicht eindeutig bzw. verzerrt wäre, wird dieses Einkommen auf das gesamte Jahr projiziert. Dazu gehören Einkommen aus Unselbständigkeit, Leistungen aus Arbeitslosigkeit, Pension, Kinderbetreuung. Eine dieser Komponenten kann somit pro Person nur einmal vorkommen. Die Einkommen aus Selbständigkeit von Personen, deren Status ein anderer als Selbständig ist, werden parallel zu anderen Haupteinkommenspositionen geführt. Die restlichen Einkommen werden laut Angabe in EU-SILC übernommen.

Da die Einkommen in EU-SILC des Vorjahres befragt werden, die im Befragungsjahr geborenen Kinder jedoch noch nicht "äquivalenzwirksam" waren, werden diese aus dem Personendatensatz ausgeschlossen. Dadurch werden um 0,2% weniger Personen ausgewiesen.

Für die Darstellung auf Haushaltsebene werden die Personeneinkommen zu Haushaltsinformationen aggregiert und mit sozio-ökonomischen Merkmalen der Personenebene zu Informationen auf Haushaltsebene ergänzt. Durch die Anwendung der Äquivalenzskala (Das erste erwachsene Haushaltsmitglied erhält ein Gewicht von 1, jedes weitere eines von 0,5 und

jedes Kind (unter 14 Jahren) eines von 0,3.) werden die äquivalenten Bruttohaushaltseinkommen errechnet, die die Basis für die Auswertungen darstellen.

Teil II (Verwaltungsdatensatz) stützt sich auf die Einkommen aus den Verwaltungsdaten¹²⁾ und bildet damit eine Basis für zukünftige Vergleiche. Zusätzlich zu der oben dargestellten Vorgehensweise der Datenaufbereitung, werden hier einige Neuerungen vorgenommen, die im Weiteren erklärt werden:

- Da in den Vorgängerstudien (*Guger et al.*, 1987, 1996A) nur Lohn- und Transfereinkommen zur Verfügung standen, konnten weder Haushalte mit selbständig Beschäftigten noch alle Einkommenskomponenten in der Analyse berücksichtigt werden. Da diese Komponenten in EU-SILC verfügbar sind, können alle Personen (auch Selbständige) und alle Einkommen (auch Selbständigeneinkünfte, Gewinn- und Vermögenseinkommen) einbezogen werden. Die Steuern der Selbständigen sowie auf Erträge durch Vermietung und Verpachtung werden aus den Brutto- und Nettowerten der EU-SILC-Erhebung errechnet.
- Im Vergleich mit der offiziellen Statistik¹³⁾ sind Einkommen aus Zinsen und Dividenden untererfasst. Der von der OeNB im EZB-Verbund regelmäßig durchgeführte, auf Vermögen spezialisierte Household Finance and Consumption Survey (HFCS)¹⁴⁾ weist signifikant realistischere Vermögensertragsangaben aus als die auf Einkommens- und Lebensbedingungen konzentrierte EU-SILC Erhebung (*Humer et al.*, 2013, S. 577). Um die EU-SILC Daten der offiziellen Statistik zu nähern, wurde mit Hilfe von statistischem Matching (Mahalanobis Verfahren) jedem Haushalt in EU-SILC ein Wert aus dem HFCS zugewiesen¹⁵⁾. Die Kapitalertragsteuer beträgt 25% der Zinsen und Dividenden.
- BesitzerInnen von Eigenheimen oder Eigentumswohnungen, die keine Miete bezahlen, befinden sich im Vergleich mit der Bevölkerung in angemietetem Wohnraum in einer – unter Umständen – wesentlich günstigeren Einkommenssituation, die in den Haushaltseinkommen nicht abgebildet wird. In der internationalen Methodendiskussion zum Thema wird daher die Erfassung imputierter Mieten in den Haushaltseinkommen vorgeschlagen (*The Canberra Group*, 2001, *United Nations*, 2011, *OECD*, 2013, *Figari – Paulus*, 2013). Wir nehmen daher im Teil II auch die netto-imputierten Mieten ("netto" bezieht sich in diesem Zusammenhang auf von Statistik Austria geschätzten imputierten Mieten minus durch Selbstangabe erhobene Kreditrückzahlungen für Wohnraumbeschaffung, da der Erwerb

¹²⁾ Mit Ausnahme der weiterhin durch Befragung erhobenen Positionen: Leistungen gegen soziale Ausgrenzung, Wohnungsbeihilfen, Selbständigeneinkünfte, Vermögenserträge, Renten aus privaten Systemen und Transfers zwischen den Haushalten.

¹³⁾ Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung; siehe dazu *Guger et al.* (2014).

¹⁴⁾ Der HFCS erhebt Daten zum Finanzanlage- und Konsumverhalten von privaten Haushalten (*Albacete et al.*, 2012; *Fessler et al.*, 2012). In der vorliegenden Analyse werden Daten der ersten Welle verwendet, welche in Österreich in den Jahren 2010 und 2011 erhoben wurden. Für weitere Informationen siehe <http://www.hfcs.at>.

¹⁵⁾ Für die Aufbereitung der Daten, fachlichen Rat und umfassende technische Hilfe möchten wir der OeNB und im Besonderen Pirmin Fessler danken.

eines Eigenheims häufig mit einer starken Verschuldung bei der Finanzierung einhergeht) in die Einkommensdefinition auf.

- Öffentliche Pensionen aus der gesetzlichen Pensionsversicherung und Beamtenpensionen werden bisher wie Aktivbezüge – also wie Markteinkommen – behandelt: Zum einen, da in Österreich die Bevölkerung im Ruhestand aber auch andere TransferleistungsbezieherInnen kaum Primäreinkommen (private Renten, Zinsen, Dividenden, Miet- oder Pachteinkünfte) beziehen bzw. in der Befragung angeben¹⁶⁾, ergäbe sich im internationalen Vergleich ein unrealistisch starkes Umverteilungsvolumen. Schließlich würde damit ein großer Teil der Bevölkerung den Umverteilungsprozess mit einem Primäreinkommen vor staatlicher Umverteilung mit Null¹⁷⁾ beginnen, was im internationalen Vergleich eher ungewöhnlich ist. Zum anderen ist auch in der Literatur die Behandlung von Sozialversicherungspensionen nicht einheitlich: Sie werden sowohl als öffentliche Transfers wie auch als verzögerte Lohnzahlungen ("deferred earnings") gesehen¹⁸⁾. Um den Vorschlägen der *United Nations* (2011) und der *OECD* (2013) Rechnung zu tragen und internationale Vergleiche zu erleichtern, werden wir auch eine Variante mit Pensionen als öffentliche Transfers darstellen.
- Um die Kompatibilität mit internationalen Studien weiter zu erhöhen, wird auch eine Variante mit Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen ausgewiesen (siehe Kapitel 9.2.2).

Beide Datensätze werden um Daten aus der Konsumerhebung 2009/10 zur Berechnung der indirekten Steuern ergänzt (Details siehe Abschnitt 4.2, Box 3). Die indirekten Steuersätze nach Konsumgruppen errechnen wir mit Hilfe der I-O-Tabelle 2010 (*Statistik Austria*, 2014A). Steuersätze zur Berechnung der direkten Steuern (Lohnsteuer, Sozialabgaben) entnehmen wir den Auswertungen der ArbeitnehmerInnenveranlagung 2010 (*Fischer – Milz*, 2013). Für Vergleichszwecke der errechneten Beträge werden VGR-Daten, Daten der öffentlichen Budgets und dem Bundesrechnungsabschluss für den Untersuchungszeitraum herangezogen.

Die Untersuchungseinheit bildet der Haushalt, da die gesamte staatliche Umverteilungswirkung nur auf Haushaltsebene sinnvoll beurteilt werden kann¹⁹⁾. Die direkte Besteuerung basiert wohl in Österreich auf dem Prinzip der Individualbesteuerung, die indirekten Steuern und ein Teil der Staatsausgaben kommen jedoch nur auf der Haushaltsebene zum Tragen.

1.3.2 Einkommenskonzepte und Komponenten des Einkommens

Die Darstellung der Ergebnisse orientiert sich am Umverteilungsprozess: Ausgehend von den am Markt erzielten Primäreinkommen der Individuen wird nach Berücksichtigung der Abzüge und der wichtigsten monetären Transfers aller Haushaltsmitglieder das verfügbare Haus-

¹⁶⁾ Die Hauptursache dafür dürfte in der langen Tradition anonymer Bank- und Sparkonten und des strengen Bankgeheimnisses liegen.

¹⁷⁾ Siehe dazu eine Auswertung mit dem Verwaltungsdatensatz im Anhang 11.1.1.

¹⁸⁾ Für eine ausführliche methodische Diskussion zu dieser Thematik möchten wir Michael Förster (OECD) danken.

¹⁹⁾ Die Wahl der Untersuchungseinheit beruht auf der Annahme, dass innerhalb eines Haushalts alle Mitglieder von den Ressourcen des Haushaltes profitieren. Die tatsächliche Ressourcenverteilung ist nicht bekannt.

haltseinkommen errechnet. Zusammen mit dem wohlfahrtsstaatlichen Güter- und Leistungsangebot des Staates (reale Transferleistungen) ergibt sich die Sekundärverteilung, also die eigentliche Wohlstandsverteilung der Haushalte (Übersicht 1). Wie in den meisten internationalen Studien zu diesem Thema werden die Staatsausgaben für Justiz, innere und äußere Sicherheit, für den Diplomatischen Dienst und Verkehrsausgaben nicht berücksichtigt. Das staatliche Leistungsangebot wird zu laufenden Kosten bewertet.

Übersicht 1: Einkommensdefinitionen

Individuelle oder Personenebene	Haushaltsebene = Summe der Personen eines Haushalts
Primär- oder Bruttomarkteinkommen – Einkommen- bzw. Lohnsteuer – Sozialabgaben der ArbeitnehmerInnen	
Nettoeinkommen (Einkommen nach direkten Steuern)	– Indirekte Steuern
	"Nettoeinkommen" (Einkommen nach direkten und indirekten Steuern)
	+ Monetäre Transfers
	"Verfügbare" Haushaltseinkommen ¹⁾
	+ Reale Transfers
	Sekundär- oder Wohlstandsverteilung

Q: WIFO-Darstellung. – ¹⁾ Verfügbare Haushaltseinkommen bezeichnen – laut der üblichen Definition – Nettohaushaltseinkommen plus monetäre Transfers vor Abzug indirekter Steuern. In unserer Darstellung weisen die Anführungszeichen auf den Abzug der indirekten Steuern hin.

Die Primäreinkommen umfassen im Teil I der Studie: Löhne, Gehälter, und Sachleistungen, Alters- und Invaliditätspensionen, Renten aus privaten Systemen sowie Hinterbliebenenleistungen für Personen über dem Regelpensionsalter, inter-Haushaltstransfers und Unterhaltszahlungen; im Teil II kommen dazu: Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, freiberuflicher, selbständiger Tätigkeit und Sachentnahmen für den privaten Verbrauch sowie Vermögenserträge aus Vermietung und Verpachtung, Zinsen und Dividenden und netto-imputierte Mieten.

Die monetären Transfers beinhalten Familienleistungen (Kinderbetreuungsgeld, Wochengeld, staatliche Unterhaltsvorschüsse, Familienbeihilfe, Kinderabsetzbetrag und Mehrkindzuschlag, AlleinverdienerInnen-, AlleinerzieherInnenabsetzbetrag, Unterhaltsabsetzbetrag, Kinderfreibetrag, Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten), Arbeitslosenleistungen (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhalts und im Teil II zusätzlich Übergangsgeld und Bildungsdienstleistungen aus der Arbeitslosenversicherung) und sonstige Transfers (Pflegegeld, Hinterbliebenenleistungen, Sozialhilfe, Krankengeld, Unfallleistungen, ausbildungsbezogene Leistungen und Wohnbeihilfe).

Die realen Transfers umfassen öffentliche Gesundheits- und Bildungsleistungen, Sachleistungen im Rahmen der Familienpolitik (Kindergärten, Schulbücher, SchülerInnen- und Lehrlings-

freifahrten, der Arbeitsmarktpolitik (die Ausgaben für Aktive Arbeitsmarktpolitik); im Teil II zusätzlich gemeinnützigem Wohnbau.

1.3.3 Schichtungskriterien

Den zentralen Bezugspunkt der Arbeit bilden die Primäreinkommen; d. h., die Haushalte sind am Beginn der Analyse nach der Höhe ihrer Primäreinkommen geordnet. In der abschließenden Betrachtung werden sie auf Basis der Sekundärverteilung, also nach der Höhe ihrer gesamten verfügbaren Einkommen und öffentlichen Leistungen sortiert.

Da für spezifische Fragestellungen – etwa die Verteilungswirkung und ökonomische Bedeutung einzelner Steuern oder Staatsausgaben – auch das gesamte Haushaltseinkommen (einschließlich monetärer öffentlicher Transfers) von Interesse ist, werden in den einzelnen Kapiteln Übersichten ausgewiesen, in denen das Gesamteinkommen die Bezugsbasis bildet; d. h., die Haushalte sind nach der Höhe der Gesamteinkommen geordnet.

Als dominante Einkommensdefinition wurde wieder das Äquivalenzeinkommen gewählt, das auch in den internationalen Vergleichsstudien verwendet wird und das durch Berücksichtigung der Haushaltsgröße und der Altersstruktur der Haushaltsmitglieder eine Art bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen darstellt. Die verwendete Standard-Äquivalenzskala (oder neue OECD-Skala bzw. EU-Skala) schreibt dem ersten erwachsenen Haushaltsmitglied ein Gewicht von 1, jedem weiteren eines von 0,5 und jedem Kind (unter 14 Jahren) eines von 0,3 zu. Diese Äquivalenzskala wird in dieser Arbeit – wie in den meisten einschlägigen empirischen Studien – nicht nur auf Einkommen und monetäre Transfers, sondern auch auf reale Transfers angewendet.

Auf der Haushaltsebene wird zwischen Nicht-Selbständigenhaushalten und Unselbständigenhaushalten unterschieden: Da in der Vergangenheit keine Daten für Einkommen aus Selbständigkeit zur Verfügung standen, konnten nur die Nicht-Selbständigenhaushalte berücksichtigt werden. Diese umfassen Haushalte mit ArbeitnehmerInnen, PensionistInnen, Arbeitslosen, Personen in Elternkarenz, Präsenz-, Zivildienern, StudentInnen, nicht berufstätigen Hausfrauen und -männern als HauptverdienerIn. Da in der Darstellung der Nicht-Selbständigenhaushalte die Pensionen wie Primäreinkommen behandelt werden, von den Pensionen aber keine Pensionsversicherungs-, Arbeitslosenbeiträge u. a. bezahlt werden, ergibt sich für Nicht-Selbständigenhaushalte schon aus strukturellen Gründen ein progressives Abgabensystem. Daher wird der Progressivitätsgrad des Steuer- und Abgabensystems anhand der Abgabenbelastung der Unselbständigenhaushalte abgeschätzt. Diese sind Haushalte mit unselbständig beschäftigten HauptverdienerInnen sowie nicht-selbständig beschäftigten Haushaltsmitgliedern.

Im Teil II der Studie werden neben den 3,3 Mio. Nicht-Selbständigenhaushalten (das sind 90% aller Haushalte) auch jene mit selbständig erwerbstätigen Personen (rund 350.000 Haushalte) in die Analyse einbezogen. Die Auswertungen erfolgen dann für alle-Haushalte und für die Erwerbstätigenhaushalte (Selbständigen- und Unselbständigenhaushalte).

Box 1: Exkurs – Problematik Äquivalenzgewichtung öffentlicher Leistungen

Diese Vorgangsweise ist nicht unumstritten, da die Äquivalenzskala für die allgemeinen Konsumausgaben abgeleitet wurde und mit Größenvorteilen einer gemeinsamen Haushaltsführung begründet wird. Die verfügbaren Einkommen (Ressourcen) werden nach diesem Konzept nach dem Bedarf der Haushaltsmitglieder gewichtet. *OECD* (2011A, Annex 8.A1, S. 335-9) und *Verbist et al.* (2012) argumentieren, dass staatliche Dienstleistungen (Realtransfers), wie öffentliche Gesundheits- oder Bildungsleistungen, aber bestimmte spezifische, individuelle Bedürfnisse abdecken, für die keine 'Vorteile der Größenproduktion' bestehen, und die daher bei Anwendung der Standard-Äquivalenzskala nicht adäquat bewertet werden. Der Bedarf einer kranken Person bzw. eines Studierenden wird bei Anwendung der Standardskala zu gering bewertet, sodass dem Haushalt durch die entsprechende öffentliche Gesundheits- bzw. Bildungsleistung ein zu hoher Ressourcenzuwachs angerechnet wird, der durch eine entsprechend angepasste Äquivalenzgewichtung ausgeglichen werden müsste (*Radner, 1997, Paulus et al., 2010, Aaberge et al., 2013*).

Die Anwendung einer solchen 'verbesserten' Äquivalenzskala ist vor allem für internationale Vergleiche zwischen Ländern mit sehr unterschiedlichem wohlfahrtsstaatlichen Leistungsangebot – wie europäische Wohlfahrtsstaaten vs. USA – und für Armutsanalysen von besonderer Bedeutung. *Garfinkel et al.* (2006, S. 903) kommen allerdings auch in einer vergleichenden Analyse – wie wohlfahrtsstaatliche Leistungen (monetäre und reale Transfers) die Ungleichheit in der Einkommensverteilung zwischen reichen Staaten beeinflussen – zum Schluss, dass die Anwendung der Standard-Äquivalenzskala auf alle Einkommen (auch Realtransfers) "a reasonable middle-of-the-road solution" darstellt. Im Rahmen dieser Arbeit steht die Kompatibilität mit den Vorgängerstudien (*Guger, 1996B, Guger et al., 2009*) im Vordergrund, die auch die Standard-Äquivalenzskala verwendeten.

1.4 Aufbau

Die Studie folgt in ihrem Aufbau der letzten Arbeit des WIFO aus dem Jahr 2009 zu diesem Thema (*Guger et al., 2009*) und gibt zuerst einen Überblick über das Umverteilungspotential des Staates. Die eigentliche Umverteilungsanalyse auf Basis der personellen Einkommensverteilung erfolgt, wie in der Konzeption dargestellt, in zwei Teilen:

Teil I folgt den bisherigen Definitionen und Methoden, um die Kompatibilität mit den bisherigen Arbeiten zu gewährleisten, und stellt die historische Entwicklung des Umverteilungsprozesses – also den Vergleich mit den früheren Studien – in den Mittelpunkt der Analyse.

Den Ausgangspunkt bildet die Verteilung der Primäreinkommen, die Primärverteilung. Danach wird die Umverteilung über die Staatseinnahmenseite untersucht: zuerst die direkten Abgaben – direkte Steuern und Sozialabgaben – und anschließend die indirekten Steuern. Im zusammenfassenden Kapitel wird dann der Progressionsgrad des gesamten Abgabensystems dargestellt.

Die Staatsausgaben werden nach den einzelnen Funktionsbereichen getrennt nach ihrem Beitrag zur staatlichen Umverteilung und ihrer Bedeutung für die Wohlfahrtssituation der (begünstigten) betroffenen Haushalte in den einzelnen Einkommensschichten analysiert.

In der zusammenfassenden Darstellung wird die Nettoinzidenz des gesamten Systems abgeschätzt.

Teil II soll zum einen mit dem Übergang auf die Integration von Verwaltungsdaten in EU-SILC eine neue Vergleichsbasis für zukünftige Arbeiten legen; zum anderen kann aufgrund der verbesserten Datenlage die Darstellung auf alle Personen bzw. Haushalte und alle Einkunftsarten ausgeweitet werden, sodass die Vergleichbarkeit mit internationalen Studien deutlich verbessert wird. Weiters wird eine Auswertung mit Pensionen als Transfers sowie der Berücksichtigung der Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen dargestellt. Die Analyse wird sich auf die Nettoinzidenz beschränken, lediglich im Bereich der Wohnbauförderdarlehen und der gemeinnützigen Wohnbauten sowie für den Bundesbeitrag der Pensionen sind Detailanalysen enthalten.

2 Umverteilungspotential des Staates

Alois Guger

Österreich hat im internationalen Vergleich einen relativ hohen Staatsanteil am Bruttoinlandsprodukt. Die Politik verfügt damit potenziell über ein großes Volumen der staatlichen Einflussnahme auf den Wirtschaftsprozess. Allerdings ist die Umverteilungseffizienz auf der Staatseinnahmenseite relativ gering, da den progressiv wirkenden Einkommen- und Vermögensteuern ein relativ geringes, den regressiv auf die Einkommensverteilung wirkenden Sozialversicherungsabgaben und indirekten Steuern aber ein hohes Gewicht zukommt – man kann daher von einer regressiven Steuerstruktur sprechen. Ausgabenseitig dominieren universelle (nicht-bedarfsgeprüfte, vom Einkommen unabhängige) monetäre Transfers und Versicherungsleistungen, die mit der einkommensabhängigen Beitragsleistung steigen. Realtransfers (soziale Dienste, vor allem Betreuungsinfrastruktur) sind dagegen im mittel- und nordeuropäischen Vergleich unterrepräsentiert.

2.1 Staatsquote

Gemessen an der Abgabenquote weist Österreich im OECD-Vergleich für 2010 mit einem Anteil von 40,8% der Steuern und Sozialabgaben am BIP hinter Dänemark (45,3%), Schweden (43,2%), Belgien (42,4%), Norwegen (41,9%), Italien (41,8) und Frankreich (41,6%) den siebt höchsten Staatsanteil aus. Unter den vergleichbaren hochentwickelten europäischen Sozialstaaten weisen nur Deutschland und die Niederlande mit gut 36% respektive 35% einen deutlich niedrigeren Staatsanteil aus (Übersicht 2).

Die Entwicklung der Staatsanteilsquoten spiegelt langfristig den Ausbau des Sozialstaates und kurzfristig die Konjunkturlage und Steuerreformjahre wider: Mitte der 1960er-Jahre lag die Abgabenquote bei gut einem Drittel der Wirtschaftsleistung und die Staatsausgabenquote bei gut 40%. Bis Mitte der 1980er-Jahre stieg die Abgabenquote auf 43% und die Ausgabenquote auf 55½%; in diesen zwei Jahrzehnten ist die Sozialquote Österreichs von 19% auf fast 27% gestiegen. Seither blieb sie fast stabil und schwankt je nach Konjunkturlage zwischen 27% und 30% (Steiner, 2014, Mayrhofer – Knittler, 2010).

In der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre ging die Abgabenquote leicht zurück und stieg dann bis 1993 wieder auf 43%. Nach einem leichten Rückgang erreichte sie 2001 den bisherigen Höchstwert von 43,9% und schwankt seither zwischen 40,5% (2006) und 43,1% (2014). Im Berichtsjahr 2010 belief sie sich auf 41% (Übersicht 3).

Die Staatsausgabenquote erreichte mit 57,8% im Jahr 1993 ihren höchsten Wert und sank bis 2007 dem letzten Jahr vor der Finanzkrise auf 49,1%. Am Höhepunkt der Krise 2009 stieg sie auf gut 54%, sank im Berichtsjahr 2010 auf 52,8% und in den Folgejahren um weitere 2 Prozentpunkte. Mit der schwachen Konjunktur 2014 weisen die vorläufigen Daten wieder einen merklichen Anstieg der Abgaben- und Ausgabenquote aus (Übersicht 3).

Mit einem Ausgabenvolumen von über 50% der gesamten Wirtschaftsleistung und einem Abgabenaufkommen von über 40% haben die öffentlichen Haushalte in Österreich einen erheblichen Einfluss auf die jährliche Produktion und die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Bei einem nominellen BIP von 285,2 Mrd. € im Jahr 2010 belief sich das Einnahmenvolumen der öffentlichen Haushalte (aller Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungsträger) auf rund 117 Mrd. € und der Umfang der Staatsausgaben auf rund 150 Mrd. €.

2.2 Abgabenstruktur

Trotz des umfangreichen öffentlichen Sektors, der ein großes Umverteilungspotential eröffnen könnte, bleibt die Umverteilungseffizienz der Abgabenstruktur durch den geringen Anteil progressiver Abgaben relativ niedrig. Der Anteil der progressiv wirkenden Steuern aus Einkommen, Ertrag und Vermögen am gesamten Steueraufkommen beläuft sich 2010 in Österreich auf 29,6%, in der OECD insgesamt und in der EU 15 auf rund 36,6%. Die progressivste Abgabenstruktur weisen Australien und Dänemark mit einem Anteil der Einkommen- und Vermögensteuern von zwei Drittel am gesamten Abgabenaufkommen – in den USA fast 55% und in der Schweiz gut 53% – auf. Am unteren Ende mit 20% bis 25% Anteil an progressiven Einkommen- und Vermögensteuern am gesamten Abgabenaufkommen finden sich die osteuropäischen EU-Länder. In der Türkei und in Griechenland liegt der Anteil etwas über einem Viertel, Mexiko liegt mit 29,4% unmittelbar hinter Österreich (Übersicht 2).

Den größten Anteil am Abgabenaufkommen nehmen mit 34,5% in Österreich die regressiv wirkenden Sozialversicherungsabgaben ein. Diese belasten wohl aufgrund der Geringfügigkeitsgrenze (2010: 366,33 €, 2015: 405,98 € monatlich) nicht die niedrigsten Einkommen, setzen aber ab dieser Freigrenze mit dem vollen Beitragssatz ein, der bis zur Höchstbeitragsgrundlage konstant bleibt. Durch diese Höchstbeitragsgrundlage (2010: 4.110 €, 2015: 4.650 € monatlich) wirken die Sozialabgaben deutlich regressiv auf die Verteilung, da die absolute Beitragsleistung für höhere Einkommen konstant bleibt.

Der Anteil der Sozialabgaben beläuft sich im OECD-Durchschnitt nur auf 26,4% und im europäischen Durchschnitt auf rund 31%. Die höchsten Werte mit über 40% weisen die Slowakei, Tschechien, Japan und Slowenien aus. Auch Deutschland (39,2%), Spanien (39,5%) und Frankreich (38,7%) weisen merklich höhere Anteile als Österreich aus. Australien und Neuseeland kennen keine und Dänemark (0,2%) kaum nennenswerte Sozialabgaben; auch in den übrigen skandinavischen Ländern (Schweden und Norwegen rund 25% und rund 22%) werden die sozialstaatlichen Leistungen in stärkerem Maße über das allgemeine Steueraufkommen und damit progressiver finanziert.

Den indirekten Steuern des Verbrauchs von Gütern und Dienstleistungen, die auch regressiv wirken, kommt in Österreich im internationalen Vergleich eine leicht unterdurchschnittliche Bedeutung zu. Sie machen im Jahr 2010 28,1% des gesamten Abgabenaufkommens aus, in der OECD insgesamt 33,1% und in der EU 15 30,1% (Übersicht 2). Deutlich geringere Bedeutung als in Österreich haben indirekte Steuern in den USA, Japan, der Schweiz und Frankreich.

In Mexiko und Chile liegt ihr Anteil dagegen bei über 50% des Abgabenaufkommens, und auch in den osteuropäischen Ländern liegen sie deutlich über dem österreichischen Niveau.

Das makroökonomische Gesamtbild des österreichischen Steuer- und Abgabensystems ergibt eine regressive Verteilungsstruktur, die sich aber seit Mitte des vorigen Jahrzehnts, dem Untersuchungszeitpunkt der letzten Studie, leicht abgeschwächt hat. Der Anteil der regressiv wirkenden Sozialabgaben ist leicht zurückgegangen und jener der Steuern auf Einkommen und Vermögen leicht gestiegen. Trotzdem bleibt die Belastung des Faktors Arbeit unverhältnismäßig hoch, während Vermögen kaum besteuert wird.

Übersicht 2: Höhe und Struktur der Steuern und Abgaben im internationalen Vergleich, 2010

	Steuern und Sozialabgaben		Steuern bzw. Beiträge auf/zur			
	In % des BIP	Einkommen und Ertrag	Vermögen	Gesetzliche Sozialversicherung	Lohnsumme	Güter und Dienstleistungen
			In % des gesamten Abgabenaufkommens			
Dänemark	45,3	61,7	4,1	0,2	0,5	33,1
Norwegen	41,9	47,2	2,8	22,4	0,0	27,6
Neuseeland	30,6	53,8	6,6	0,0	0,0	39,6
Island	33,3	44,4	7,0	11,8	0,5	35,2
Australien	25,6	56,8	9,3	0,0	5,1	28,7
Belgien	42,4	34,3	7,3	32,3	0,0	25,4
Finnland	40,8	35,5	2,7	29,7	0,0	31,8
Kanada	30,4	46,7	11,4	15,3	2,1	24,4
Schweden	43,2	35,5	2,4	25,3	7,1	29,3
Italien	41,8	32,7	4,8	31,1	0,0	26,3
Luxemburg	38,1	36,3	7,1	28,9	0,0	27,4
Schweiz	26,5	46,1	7,4	23,8	0,0	22,7
Österreich	40,8	28,3	1,3	34,5	6,9	28,1
Großbritannien	32,8	37,5	12,0	19,0	0,0	30,8
USA	23,2	41,6	13,3	26,5	0,0	18,6
Irland	27,5	38,7	5,3	18,6	0,7	36,2
Deutschland	35,0	28,5	2,3	39,2	0,0	29,5
Frankreich	41,6	21,9	8,5	38,7	3,2	25,1
Spanien	29,9	30,1	6,6	39,5	0,0	22,8
Japan	27,6	30,2	9,7	41,1	0,0	18,7
Niederlande	36,2	27,8	3,8	36,4	0,0	30,7
Israel	30,4	29,6	9,4	17,1	3,9	40,0
Portugal	30,6	27,1	3,5	28,1	0,0	40,0
Chile	19,5	38,4	3,6	6,9	0,0	51,3
Griechenland	32,0	21,8	4,8	34,8	0,0	38,2
Korea	23,4	28,0	11,3	23,3	0,2	33,7
Tschechische Republik	32,5	20,2	1,3	44,8	0,0	33,2
Slowenien	36,9	20,1	1,7	40,2	0,2	37,3
Estland	33,2	19,9	1,1	38,5	0,0	40,1
Ungarn	37,3	20,9	3,1	30,8	1,2	43,3
Polen	31,4	20,2	4,2	34,9	0,8	39,5
Türkei	26,2	21,3	4,1	24,9	0,0	47,7
Mexiko	18,5	27,8	1,6	15,4	1,5	52,6
Slowakische Republik	28,1	19,0	1,5	42,8	0,0	35,9
OECD insgesamt ¹⁾	32,8	33,2	5,5	26,4	1,0	33,1
OECD Europa ¹⁾	35,4	31,1	4,4	30,1	0,8	32,7
EU 21 ^{1) 2)}	35,6	27,8	4,3	33,4	1,0	32,6
EU 15 ¹⁾	36,6	31,2	5,2	31,2	1,3	30,1

Q: OECD. – ¹⁾ Ungewichteter Durchschnitt. – ²⁾ EU 21 beinhaltet die Länder der EU 15 sowie Estland, Polen, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn.

Übersicht 3: Entwicklung der Staatsquote

	Abgabenquote ¹⁾	Ausgabenquote ²⁾
	In % des BIP	
1964	33,8	40,9
1970	35,9	42,0
1975	38,7	49,4
1980	41,4	52,4
1985	43,0	55,5
1990	40,9	53,1
1991	41,5	54,2
1992	42,7	55,0
1993	43,0	57,8
1994	41,9	56,6
Bruch ab 1995		
1995	41,4	55,5
1996	42,7	55,3
1997	43,5	51,9
1998	43,6	51,9
1999	43,2	51,7
2000	42,4	50,3
2001	43,9	51,0
2002	42,7	50,7
2003	42,5	51,0
2004	42,0	53,4
2005	41,1	51,0
2006	40,5	50,2
2007	40,7	49,1
2008	41,6	49,8
2009	41,1	54,1
2010	41,0	52,8
2011	41,1	50,8
2012	41,8	50,9
2013	42,6	50,9
2014	43,1	52,3

Q: Statistik Austria, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Ab 1995 ESVG 2010. – ¹⁾ Anteil der Steuern und tatsächlichen Sozialbeiträge (nur Pflichtbeiträge) am BIP, ab 1995 abzüglich uneinbringlicher Steuern und Sozialbeiträge (Indikator 2). – ²⁾ Anteil der Ausgaben lt. Produktions-, Einkommens-, und Vermögensveränderungskonto, ohne Doppelzählungen (BPW Öffentliche Dienste, laufende Ausgaben des Staates, Kapitaltransfers, Brutto-Anlageinvestitionen und Erwerb von Liegenschaften) am BIP, ab 1995 Anteil der Staatsausgaben insgesamt (konsolidiert) am BIP.

Teil I: Umverteilung durch den Staat – Nicht-Selbständigenhaushalte

Teil I dieser Studie basiert auf dem Befragungsdatensatz von EU-SILC 2011. Es werden die gleichen Methoden, Definitionen und Abgrenzungen wie in den früheren Studien des WIFO angewandt, um die Entwicklung der Verteilung bzw. Umverteilung über die Zeit vergleichen zu können.

Die Primäreinkommen und somit die Primärverteilung stellen den Ausgangspunkt der Untersuchung dar. Danach wird die Umverteilung über die Staatseinnahmenseite untersucht: zuerst die direkten Steuern und Sozialabgaben und anschließend die indirekten Steuern.

Die Staatsausgaben (Arbeitsmarktpolitik, Sozialhilfe, Familienpolitik, Bildungssystem, Gesundheitssystem und Wohnbauförderung) werden nach den einzelnen Funktionsbereichen getrennt nach ihrem Beitrag zur staatlichen Umverteilung und ihrer Bedeutung für die Wohlfahrtssituation der (begünstigten) betroffenen Haushalte in den einzelnen Einkommenschichten analysiert.

In der zusammenfassenden Darstellung wird die Nettoinzidenz des gesamten Systems abgeschätzt.

3 Personelle Verteilung der Primäreinkommen

Alois Guger

3.1 Methode und Daten

Die Verteilung der Primäreinkommen stellt die Verteilung der Einkommen dar, die sich am Markt vor Abzug der Steuern und Sozialversicherungsabgaben und ohne staatliche Transferleistungen bildet.

Die "Marktverteilung" ohne staatlichen Einfluss zu studieren, bleibt in der praktischen Analyse eine Fiktion, denn das Verhalten der Wirtschaftssubjekte wird a priori von den staatlichen Aktivitäten und Regulierungen beeinflusst (*Reynolds – Smolensky, 1977*). Der Staat beeinflusst zum einen über die Staatsausgaben und die abgabenrechtlichen Regelungen im Rahmen der Einnahmgestaltung durch Steuern und Sozialabgaben (Stichwort: Leistungsanreize z. B. die steuerliche Begünstigung der Überstunden; Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung) das Verhalten der Wirtschaftssubjekte und damit das Marktgeschehen; zum anderen über die Regulierung der Märkte. So gingen von der Globalisierung und Liberalisierung der Finanz- und Arbeitsmärkte in den letzten Jahrzehnten erhebliche Impulse in Richtung Polarisierung der Einkommensverteilung aus: Die Globalisierung und Deregulierung der Finanzmärkte begünstigten hohe Vermögenserträge an der Spitze der Einkommenspyramide, und jene auf den Arbeitsmärkten erhöhten das Arbeitsangebot und begünstigten die rasche Ausweitung atypischer und prekärer Beschäftigungsverhältnisse und damit des Niedriglohnbereichs.

Da sich aber Umverteilungsanalysen wie die vorliegende auf die unmittelbaren Verteilungswirkungen der staatlichen Einnahmen- und Ausgabenströme eines Jahres beschränken, wird die Bedeutung dieses Einwands, der Staatseinfluss habe den Wirtschaftsprozess bereits mitbestimmt, abgeschwächt und bleibt in der Regel in praktischen, empirischen Redistributionsanalysen außer Betracht.

Die Primärverteilung basiert im Teil I dieser Studie wie in den früheren WIFO-Studien zu diesem Thema auf erfragten individuellen Bruttoeinkommen, die zu Haushaltseinkommen aggregiert werden.

Als Primäreinkommen werden üblicherweise die Bruttofaktoreinkommen (Bruttolöhne- und -gehälter und Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Besitz vor Steuerabzug) bezeichnet. Abweichend von dieser Definition werden, wie in den früheren Arbeiten, auch die Pensionen wie Primäreinkommen, also nicht als Transfers, behandelt. Das öffentliche Pensionsversicherungssystem ist aber ein klassisches Transfersystem, und die Pensionen stellen das größte Umverteilungsvolumen dar.

Die Primärverteilung bildet in dieser Studie nur den Ausgangspunkt der Umverteilungsanalyse. Im Zentrum stehen die Umverteilungswirkungen der Staatstätigkeit. Ausführliche Analysen der Verteilung der Bruttoeinkommen – also der Primärverteilung – finden sich regelmäßig in den Sozialberichten des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.

3.2 Verteilung der Primäreinkommen

Obgleich der Umverteilungsprozess in dieser Arbeit auf Haushaltsebene analysiert wird, werden zuerst die Zusammenhänge in der Entwicklung der Personen- und der Haushaltseinkommen dargestellt. Die weitere Analyse beschränkt sich dann auf die Haushaltseinkommen für zwei große Gruppen: Unselbständigenhaushalte (HauptverdienerInnen sind unselbständig erwerbstätig sowie Haushaltsmitglieder, die nicht-selbständig beschäftigt sind) und die Nicht-Selbständigenhaushalte (Haushalte mit ArbeitnehmerInnen, PensionistInnen, Arbeitslosen, Personen in Elternkarenz, Präsenz-, Zivildienern, StudentInnen, nicht-berufstätigen Hausfrauen und -männern als HauptverdienerIn). Um die Kompatibilität mit den früheren Arbeiten zu erhalten, bleiben in diesem ersten Teil Personen mit Einkommen aus selbständiger Tätigkeit außerhalb der Betrachtung. Die Darstellung erfolgt in Dezilen, Quartilen und Terzilen der Primäreinkommen (Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit und Pension) bzw. Bruttogesamteinkommen (Primäreinkommen und monetäre Transfers) für das Jahr 2010 und wird mit der Verteilung der früheren Umverteilungsstudien, also die Jahre 1991, 2000 und 2005, verglichen. Für die weiter zurückliegende Arbeit (Guger et al., 1987) ist die Vergleichbarkeit eingeschränkt. Seit 2005²⁰⁾ stützen sich die Daten auf EU-SILC mit nur geringen Änderungen in der Erhebungsmethode.

Die Unterschiede in der Haushaltsgröße und der Haushaltsstruktur werden in dieser Studie durch die Darstellung in entsprechenden Bruttoäquivalenzeinkommen ausgewiesen. Diese gewichten die Bruttoeinkommen der Haushalte gleichsam nach dem "Konsumgewicht" der Haushaltsmitglieder, den Äquivalenzzahlen. Die Äquivalenzskala schreibt dem ersten erwachsenen Haushaltsmitglied ein Gewicht von 1 und jedem weiteren eines von 0,5 und jedem Kind (unter 14 Jahren) von 0,3 zu. Die Bruttoäquivalenzeinkommen stellen damit nach Konsumeinheiten gewichtete Pro-Kopf-Einkommen der Haushalte dar. Die Darstellungen in Bruttoäquivalenzeinkommen sind in dieser Studie auch immer nach der Höhe der jeweiligen Bruttoäquivalenzeinkommen geordnet.

3.2.1 Verteilung der individuellen Bruttolohneinkommen

In Übersicht 4 wird die Primärverteilung als Ausgangspunkt des Umverteilungsprozesses für die unselbständig beschäftigten Personen, die Unselbständigenhaushalte und für die Nicht-Selbständigenhaushalte, in denen sich auch die öffentlichen Pensionen als Primäreinkommen finden, dargestellt.

Das durchschnittliche Bruttolohneinkommen²¹⁾ der unselbständig Beschäftigten betrug nach dem Befragungsdatensatz von EU-SILC 2011 im Jahr 2010 monatlich 2.628 € (2005: 2.316 €), das monatliche Medianeinkommen 2.263 € (Übersicht 4). Das durchschnittliche Lohneinkommen ist damit zwischen 2005 und 2010 um 13½% gestiegen, das Medianeinkommen um 12,9%. Die Einkommensentwicklung war aber sehr uneinheitlich: Die 10% der ArbeitnehmerIn-

²⁰⁾ Für 2000 war die Konsumerhebung 1999/2000 mit einem detaillierten Einkommensteil die Datenbasis.

²¹⁾ Einschließlich Sonderzahlungen (also 12-mal jährlich).

nen mit den niedrigsten Einkommen (erstes Dezil) erlitten sogar gegenüber 2000 Einkommensverluste; mit durchschnittlich monatlich 499 € lag der Pro-Kopf-Lohn im Jahr 2010 um 12% unter dem nominellen Wert des Jahres 2000 von 567 € (2005: 521 €). Insgesamt kam das unterste Drittel in der Einkommenshierarchie – nach einem Rückgang Mitte des Jahrzehnts – 2010 mit 1.086 € erst wieder auf das Lohnniveau des Jahres 2000 (1.084 €).

Das oberste Dezil, die 10% der LohnbezieherInnen mit den höchsten Einkommen, erreichte dagegen 2010 mit 6.770 € in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts einen Zuwachs von 18%, nach +3,9% in der ersten Hälfte. Das oberste Zehntel mit den höchsten Einkommen verdiente damit 2010 13,6-mal so viel wie das unterste, im Jahr 2005 lag das Verhältnis bei 11 und 2000 bei 9,7.

Übersicht 4: Verteilung der Bruttolohneinkommen der Personen und der Primäreinkommen der Haushalte, 2010

Bruttoeinkommen	Unselbständig beschäftigte Personen			Unselbständigenhaushalte			Nicht-Selbständigenhaushalte		
	Bruttolohneinkommen			Primäreinkommen			Primäreinkommen		
	Grenzen	Durchschnitt	Summe	Grenzen	Durchschnitt	Summe	Grenzen	Durchschnitt	Summe
	In €	In €	Anteile in %	In €	In €	Anteile in %	In €	In €	Anteile in %
1. Dezil	819	499	1,9	1.785	1.242	2,6	907	340	0,9
2. Dezil	1.302	1.063	4,0	2.377	2.094	4,3	1.486	1.164	3,1
3. Dezil	1.633	1.480	5,5	2.927	2.646	5,5	2.011	1.759	4,6
4. Dezil	1.983	1.797	6,8	3.509	3.200	6,7	2.531	2.268	6,0
5. Dezil	2.263	2.116	8,3	4.094	3.780	7,8	3.057	2.790	7,4
6. Dezil	2.614	2.435	9,3	4.823	4.448	9,2	3.731	3.384	8,9
7. Dezil	3.000	2.798	10,7	5.668	5.223	10,9	4.540	4.121	10,9
8. Dezil	3.552	3.285	12,5	6.554	6.103	12,7	5.683	5.087	13,4
9. Dezil	4.650	3.996	15,1	8.356	7.334	15,3	7.277	6.376	16,8
10. Dezil	–	6.771	25,9	–	12.002	25,0	–	10.529	27,9
1. Quartil	1.496	906	8,6	2.643	1.836	9,5	1.752	927	6,1
2. Quartil	2.263	1.884	17,9	4.094	3.348	17,4	3.057	2.401	15,9
3. Quartil	3.267	2.723	26,1	6.112	5.044	26,2	5.055	3.964	26,2
4. Quartil	–	5.018	47,3	–	9.003	46,8	–	7.835	51,8
1. Terzil	1.750	1.086	13,8	3.100	2.096	14,5	2.174	1.188	10,5
2. Terzil	2.849	2.289	28,9	5.364	4.142	28,7	4.246	3.120	27,5
3. Terzil	–	4.515	57,2	–	8.187	56,8	–	7.037	62,0
Insgesamt		2.628	100,0		4.808	100,0		3.782	100,0
Gini-Koeffizient									
2010		0,341			0,328			0,399	
2005		0,317			0,312			0,373	
2000		0,306			0,294			0,367	
1991		0,275			0,281			0,367	

Q: Guger et al. (2009), EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen.

Diese Zunahme der Ungleichheit kommt auch in der Entwicklung der Einkommensanteile und des Gini-Koeffizienten zum Ausdruck: In das unterste Drittel flossen 2000 15,9% der Personeneinkommen und ins oberste 54,8%, im Jahr 2010 entfielen auf das erste Terzil 13,8% und auf das dritte 57,2%, und der Gini-Koeffizient stieg seit 2000 um 11,3% von 0,306 auf 0,341. Die Zunahme der Streuung der Lohneinkommen war damit im letzten Jahrzehnt gleich stark wie in den 1990er-Jahren²²⁾.

Die Hauptursachen für diese Entwicklung liegen makroökonomisch in einem zu geringen Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage im Verhältnis zur raschen Zunahme des Arbeitsangebots und – längerfristig strukturell – in technologischen Veränderungen, dem Prozess der Globalisierung und Deregulierungen am Arbeitsmarkt begründet (OECD, 2011A). Diese strukturellen Faktoren bringen auf der einen Seite ein relatives Überangebot an gering qualifizierten und auf der anderen, eine Übernachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften mit sich. In den letzten zwei Jahrzehnten kommt dazu insbesondere im Zusammenhang mit dem verstärkten Berufseinstieg bzw. Wiedereinstieg von Frauen eine rasche Zunahme der Teilzeitbeschäftigung und atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Seit Mitte der 1990er-Jahre ist die geringfügige Beschäftigung um das 2,5-Fache auf 364.000 Personen und die Teilzeitquote der Frauen um 20 Prozentpunkte auf 47%, jene der Männer um fast 7 Prozentpunkte auf zuletzt 9,2% im Jahr 2014 gestiegen (Kapitel 5.1, Übersicht 21)²³⁾.

3.2.2 Verteilung der Primäreinkommen der Unselbständigenhaushalte

Die zunehmende Streuung der Individualeinkommen muss sich aber nicht in einer ungleichen Verteilung der Haushaltseinkommen niederschlagen. Denn der starke Anstieg der Teilzeitbeschäftigung von Frauen steht auch in engem Zusammenhang mit der höheren Frauenerwerbsbeteiligung. Frauen, die vorher in Betreuungsphasen nicht erwerbstätig waren, treten vielfach als Teilzeitbeschäftigte – und damit mit niedrigerem individuellem Einkommen – in den Erwerbsprozess ein. Sie stärken damit das Haushaltseinkommen, obwohl die Streuung der Individualeinkommen vergrößert wird.

Das durchschnittliche Primäreinkommen²⁴⁾ der Unselbständigenhaushalte betrug 2010 4.808 € (Median 4.094 €). Seit 2005 sind damit die durchschnittlichen Haushaltseinkommen um 19,2% und der Median um 18,6% gestiegen. Auch die Streuung der Haushaltseinkommen, die etwas gleichverteilt sind als die Individualeinkommen, hat zugenommen, aber deutlich schwächer als für die Personeneinkommen. Während auf Personenebene das Durchschnittseinkommen im ersten Dezil seit 2005 schrumpfte, ist es auf Haushaltsebene um 5% gestiegen,

²²⁾ 1991 lag der Gini-Koeffizient bei 0,275 (laut Mikrozensus). Er stieg bis 2000 (laut Konsumerhebung) auf 0,306 (+11,3%).

²³⁾ Für eine ausführliche Analyse der Entwicklung und Bedeutung atypischer Beschäftigungsformen siehe Eppel et al. (2013), Lutz – Mahringer (2010), Geisberger – Knittler (2010), Guger et al. (2008A), Glocker et al. (2014) und aus internationaler Perspektive OECD (2015A, Chapter 4).

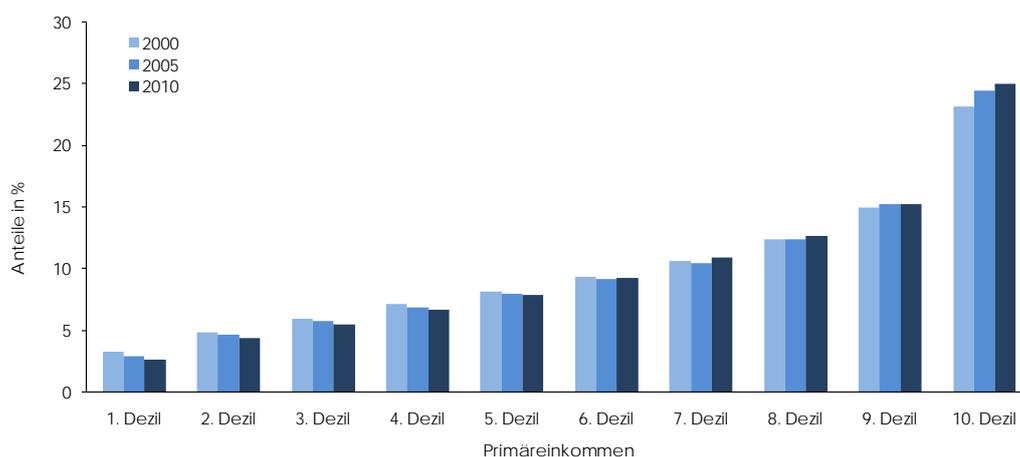
²⁴⁾ Sofern PensionistInnen in einem dieser Haushalte vertreten sind, ist auch ihre Pension im Primäreinkommen berücksichtigt.

im zehnten Dezil um knapp 22%. Die Primäreinkommen des obersten Dezils beliefen sich 2010 auf das 9,7-Fache des untersten Dezils, 2005 betrug die Relation 8,3.

Die schwächere Zunahme der Ungleichheit in der Verteilung der Haushaltseinkommen kommt sowohl in der Entwicklung des Gini-Koeffizienten als auch in den Einkommensanteilen nach Dezilen deutlich zum Ausdruck: Das Gini-Maß ist in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrzehnts um 5% – von 0,312 im Jahr 2005 auf 0,328 im Jahr 2010 – gestiegen, und die Einkommensanteile haben in diesem Zeitraum bei unverändertem mittleren Terzil (28,7%) im unteren Drittel von 15,6% auf 14,5% ab- und im oberen von 55,7% auf 56,8% zugenommen. Merklich stärker war die Zunahme der Ungleichheit der Haushaltseinkommen in der ersten Hälfte des Jahrzehnts: Der Brutto-Einkommensanteil des unteren Drittels der Unselbständigenhaushalte ging zwischen 2000 und 2005 von 16,3% auf 15,6% und der des mittleren von 29,4% auf 28,7% zurück; der Anteil des oberen Drittels nahm von 54,3% auf 55,7% zu. Das Gini-Maß stieg in diesem Zeitraum um gut 6% von 0,294 auf 0,312.

Zusammenfassend wird deutlich, dass die niedrigen Lohnneinkommen in der ersten Hälfte des vorigen Jahrzehnts stärker unter Druck kamen als in der zweiten, in die die große Finanz- und Wirtschaftskrise fällt. Auf individueller Ebene sind die Einkommen im ersten Dezil seit 2000 kontinuierlich gesunken, jene im zweiten und dritten Dezil haben sich in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts erholt und erreichten 2010 gerade einmal wieder ihr Niveau zu Beginn des Jahrzehnts. Auf Haushaltsebene schrumpften in der ersten Hälfte des Jahrzehnts die Einkommen nur im ersten Dezil, aber auch diese konnten trotz Erholung in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts im Jahr 2010 das Niveau von 2000 noch nicht erreichen.

Abbildung 1: Verteilung der Primäreinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010



Q: Guger et al. (2009), EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen.

3.2.3 Verteilung der Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte

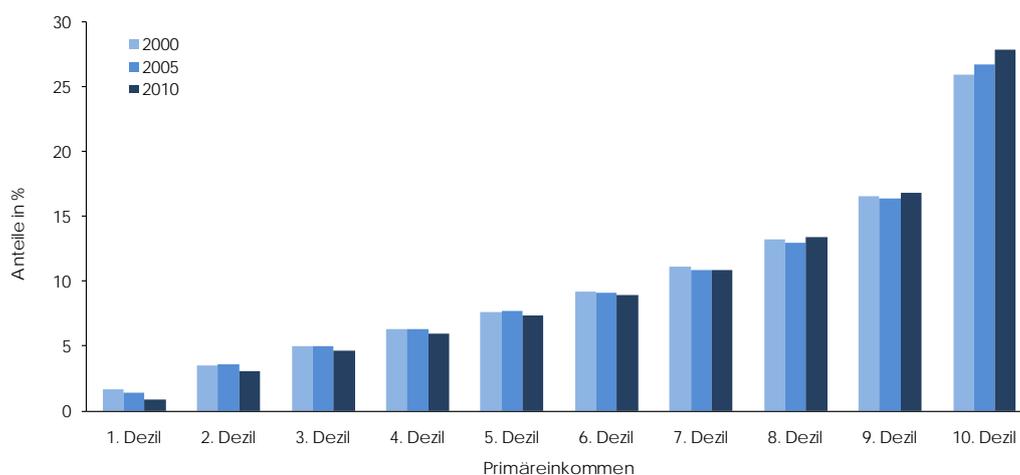
2010 betrug die Primäreinkommen (einschließlich Pensionen) der Nicht-Selbständigenhaushalte – also Haushalte mit ArbeitnehmerInnen, PensionistInnen, Arbeitslosen, Personen in

Elternkarenz, Präsenz-, Zivildienern, StudentInnen, nicht-berufstätigen Hausfrauen und -männern als HauptverdienerIn – durchschnittlich 3.782 € und der Median 3.057 € (Übersicht 4); dies bedeutet einen Anstieg um 15,5% bzw. 12,3% seit 2005. Die Streuung der Primäreinkommen ist mit einem Gini-Koeffizienten von 0,399 – wie zu erwarten – deutlich größer als jene der Unselbständigenhaushalte (0,328). Sie ist seit 2005 auch kräftig gestiegen, während sie in den 1½ Jahrzehnten davor nur mäßig zunahm. Starke Einbußen hatte im letzten Jahrzehnt vor allem das erste Dezil zu verzeichnen: Das Durchschnittseinkommen der 10% mit den niedrigsten Einkommen belief sich 2010 auf nur 340 € monatlich und verlor damit gegenüber 2000 ein Drittel der Primäreinkommen. Die Primäreinkommen im obersten Dezil betragen zuletzt das 31-Fache des untersten, 2005 noch das 19-Fache.

Der starke Anstieg der Teilzeitbeschäftigung und der atypischen Beschäftigungsverhältnisse dämpft die Lohneinkommen in den unteren Dezilen deutlich. Bemerkenswert ist, dass nicht nur die Individualeinkommen davon betroffen sind, sondern auch die Haushaltseinkommen. In den Nicht-Selbständigenhaushalten waren die Lohneinbußen besonders stark. Vor allem nahmen in den unteren Dezilen Personen ohne Lohneinkommen seit 2005 überproportional zu.

Insgesamt stieg in den letzten zwei Jahrzehnten die Ungleichheit in den Primäreinkommen: Während die Anteile der Einkommen der unteren Einkommensgruppen sowohl aus personeller als auch aus der Haushaltsperspektive schrumpften, vergrößerten sich die Anteile in den obersten Einkommenschichten deutlich (Übersicht 4, Abbildung 1 und Abbildung 2). Für die Nicht-Selbständigenhaushalte reduzierte sich seit Beginn des Jahrzehnts der Einkommensanteil des ersten Drittels von 12,1% auf 10,5%, das zweite Drittel verlor einen ¾ Prozentpunkt auf 27,5%, das obersten Drittel erhält 62% der Primäreinkommen und gewann seit 2000 2½ Prozentpunkte.

Abbildung 2: Verteilung der Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010



Q: Guger et al. (2009), EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen.

Einkommensverteilung und Sozialstruktur

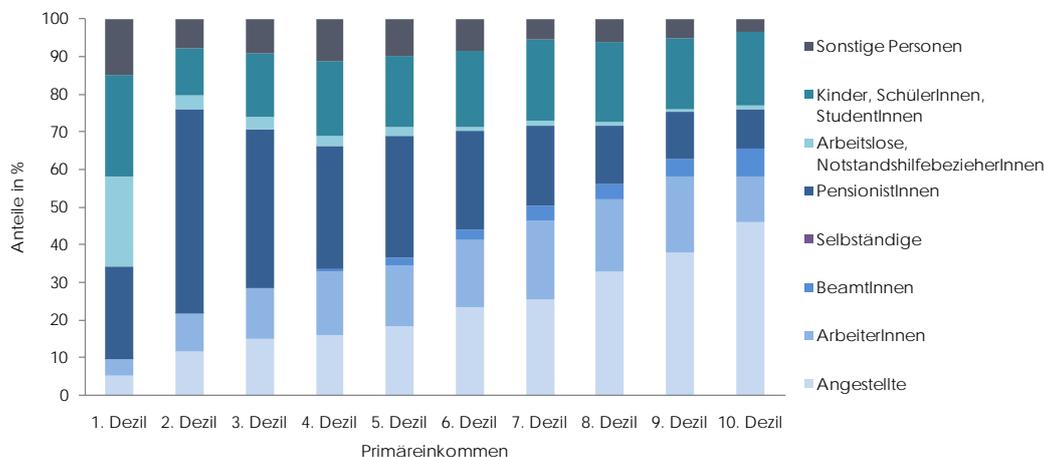
Die Einkommensverteilung und ihre Entwicklung sind wesentlich von der Sozialstruktur einer Gesellschaft und deren Veränderung mitbestimmt, die wieder von Faktoren wie der demographischen, ökonomischen und sozialen Entwicklung entscheidend abhängen. Das erste Dezil besteht zu einem Viertel aus Arbeitslosen und NotstandshilfebezieherInnen und einem weiteren Viertel aus PensionistInnen (Abbildung 3); 55% (2005: 50%) aller Arbeitslosen und NotstandshilfebezieherInnen entfallen auf das erste Dezil und 7,3% (2005: 8,5%) der PensionistInnen (Übersicht 5, Abbildung 4). Die demographische Alterung und die Zunahme der Einpersonenhaushalte fördern ebenso die Ungleichheit in der Einkommensverteilung wie die Angleichung der Bildungswege und des Erwerbsverhaltens zwischen den Geschlechtern, die die Formierung einkommensschwacher Haushalte einerseits und einkommensstarker andererseits ('assortative mating') fördert (OECD, 2015A, Chapter 5).

Übersicht 5: Verteilung der Personen nach Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010

	Angestellte	ArbeiterInnen	BeamtenInnen	PensionistInnen	Arbeitslose, NotstandshilfebezieherInnen	Kinder, SchülerInnen, StudentInnen	Sonstige Personen
	Anteile in %						
<i>Primäreinkommen</i>							
1. Dezil	1,5	1,9	.	7,3	54,8	10,0	14,4
2. Dezil	2,8	4,0	.	14,1	6,7	3,9	6,6
3. Dezil	4,3	6,3	.	12,9	8,1	6,3	9,1
4. Dezil	5,3	9,2	.	11,7	6,9	8,6	12,9
5. Dezil	6,5	9,7	5,6	12,5	6,6	8,9	12,2
6. Dezil	8,8	11,1	8,5	10,6	.	10,0	10,9
7. Dezil	10,9	14,9	13,4	9,9	.	12,2	8,3
8. Dezil	15,4	14,8	16,2	7,9	.	13,1	10,1
9. Dezil	19,4	17,1	20,1	6,9	.	12,8	8,9
10. Dezil	25,1	11,0	34,0	6,2	.	14,1	6,6
1. Quartil	6,2	8,8	.	28,0	67,0	16,4	25,1
2. Quartil	14,2	22,2	7,0	30,6	16,2	21,3	30,1
3. Quartil	27,2	33,2	30,1	24,5	9,6	29,3	23,8
4. Quartil	52,4	35,7	62,1	17,0	.	33,0	21,0
1. Terzil	10,1	15,2	.	38,4	71,4	22,7	34,0
2. Terzil	25,7	36,5	25,1	37,6	18,1	32,9	38,1
3. Terzil	64,2	48,3	73,8	24,0	10,6	44,4	27,8
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

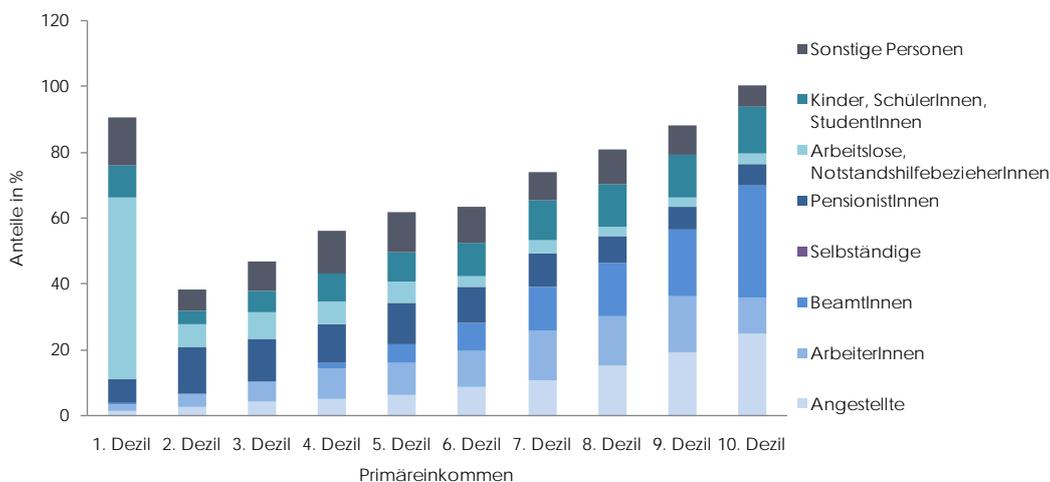
Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. Sonstige Personen sind Personen in Elternkarenz, Hausfrauen, -männer, Präsenz-, Zivildienstler, andere erhaltene Personen. "." ... Ergebnis beruht auf geringen Fallzahlen in der Stichprobe.

Abbildung 3: Verteilung der Personen innerhalb der Dezile nach Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010



Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. Sonstige Personen sind Personen in Elternkarenz, Hausfrauen, -männer, Präsenz-, Zivildienstler, andere erhaltene Personen.

Abbildung 4: Verteilung der Personen über die Dezile nach Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010



Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. Sonstige Personen sind Personen in Elternkarenz, Hausfrauen, -männer, Präsenz-, Zivildienstler, andere erhaltene Personen. Diese Abbildung zeigt die Anteile entsprechend Übersicht 5.

3.2.4 Verteilung der äquivalenten Primäreinkommen

Für die ökonomische Situation eines Haushalts ist neben dem Einkommen auch die Größe und Zusammensetzung – die Altersstruktur der Haushaltsmitglieder – von entscheidender Bedeutung. Im obersten Dezil der Nicht-Selbständigenhaushalte leben mit durchschnittlich drei Personen je Haushalt doppelt so viele Personen wie im untersten, wo viele PensionistInnen vertreten sind.

Um für die Dimensionen Haushaltsgröße und Haushaltsstruktur zu kontrollieren, werden in der weiteren Analyse – wie international üblich – als Indikator für die ökonomische Situation eines Haushalts Äquivalenzeinkommen zugrunde gelegt; d. h., das Einkommen eines jeden Haushalts wird gleichsam mit der Summe der "Konsumgewichte" der einzelnen Haushaltsmitglieder, der Äquivalenzzahl, gewichtet. Die EU-Äquivalenzskala schreibt dem ersten erwachsenen Haushaltsmitglied ein Gewicht von 1, jedem weiteren Haushaltsmitglied, das älter als 13 Jahre ist, eines von 0,5 und jedem Kind ein Gewicht von 0,3 zu.

Werden die Haushalte nach dem Äquivalenzeinkommen sortiert, so variiert die durchschnittliche Anzahl der Personen nur geringfügig, zwischen 2,0 im ersten Dezil, zwischen 2,3 und 2,2 in den mittleren und 2,1 im obersten Dezil.

Die äquivalenten Primäreinkommen für Unselbständigenhaushalte sind etwa gleich gestiegen wie ihre Haushaltseinkommen, sie sind aber deutlich weniger ungleich verteilt, und ihre Streuung hat weniger zugenommen. Das durchschnittliche äquivalente Primäreinkommen der Unselbständigenhaushalte lag 2010 bei 2.932 € (2005: 2.446 €) und ist seit 2005 um 19,9% gestiegen. Mit +21,2% stieg das Medianeinkommen (2.567 €) etwas stärker. Die Einkommen im ersten Dezil, die in der ersten Hälfte des Jahrzehnts um 2% gesunken waren, sind in der zweiten um 4,5% auf 828 € gestiegen. Das Äquivalenzeinkommen im oberste Dezil hat seit 2005 um 18,8% zugenommen und lag zuletzt bei 7.016 € monatlich (Übersicht 6; Abbildung 5); das durchschnittliche Einkommen des obersten Dezils macht das 8,5-Fache des ersten aus (2005 das 7,5-Fache und 2000 das 6,6-Fache).

Der Gini-Koeffizient der äquivalenten Primäreinkommen der Unselbständigenhaushalte ist seit 2005 um 2,6% auf 0,302 leicht gestiegen, in der ersten Hälfte des Jahrzehnts um 3,4% von 0,285 auf 0,294.

Die Verteilung der äquivalenten Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte wurde nach einer nur geringen Zunahme der Ungleichheit in der ersten Hälfte des vorigen Jahrzehnts zwischen 2005 und 2010 deutlich ungleicher: Der Gini-Koeffizient der davor um 1,9% gestiegen war, nahm zuletzt seit 2005 um 7% von 0,335 auf 0,359 zu. Der Einkommensanteil des unteren Drittels ging in diesem Zeitraum von 14% auf 12,4% zurück, bei unverändertem mittleren Drittel von 29,1% legte das oberste Drittel von 56,9% auf 58,5% zu (Abbildung 6).

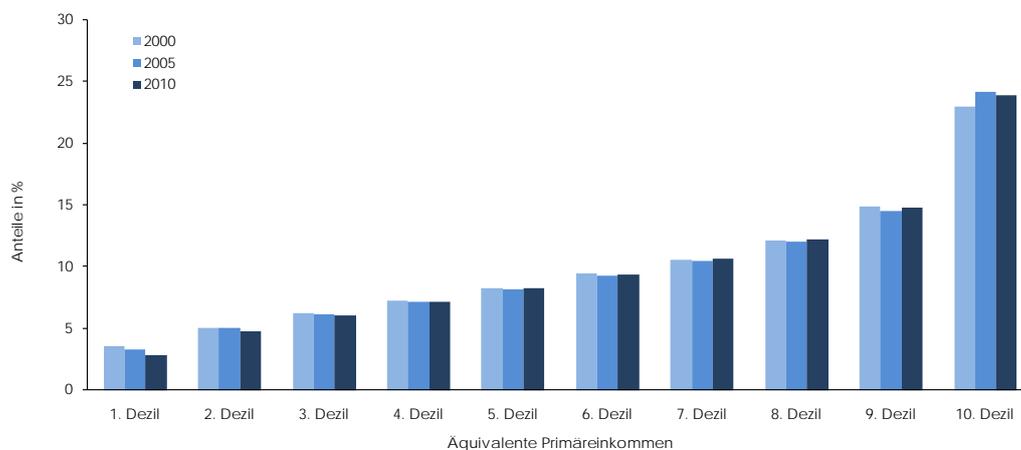
Das durchschnittliche äquivalente Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte betrug 2010 2.452 € und das Medianeinkommen 2.123 €, beide nahmen gegenüber 2005 mit gut 15% gleich stark zu. Viel stärker waren aber die Veränderungen an den Rändern der Verteilung: Das unterste Dezil kam 2010 auf ein Durchschnittseinkommen von 269 € und verlor gegenüber 2005 30% (gegenüber 2000 –39%). Das oberste Dezil erreichte mit 6.346 € einen Zuwachs von 17,7%, damit verdienten die obersten 10% durchschnittlich das 23,6-Fache der 10% mit den niedrigsten Einkommen (2005 das 14-Fache).

Übersicht 6: Verteilung der äquivalenten Primäreinkommen, 2010

Äquivalenzprimäreinkommen	Unselbständigenhaushalte			Nicht-Selbständigenhaushalte		
	Grenzen In €	Durchschnitt In €	Summe Anteile in %	Grenzen In €	Durchschnitt In €	Summe Anteile in %
1. Dezil	1.172	828	2,8	771	269	1,1
2. Dezil	1.611	1.402	4,8	1.119	950	3,9
3. Dezil	1.939	1.774	6,0	1.487	1.312	5,4
4. Dezil	2.261	2.103	7,2	1.800	1.649	6,7
5. Dezil	2.567	2.413	8,2	2.123	1.964	8,0
6. Dezil	2.929	2.742	9,4	2.487	2.305	9,4
7. Dezil	3.336	3.130	10,7	2.896	2.681	10,9
8. Dezil	3.884	3.590	12,2	3.470	3.166	12,9
9. Dezil	4.908	4.323	14,8	4.423	3.885	15,8
10. Dezil	–	7.016	23,9	–	6.346	25,9
1. Quartil	1.768	1.230	10,5	1.318	732	7,5
2. Quartil	2.567	2.178	18,6	2.123	1.726	17,6
3. Quartil	3.576	3.041	25,9	3.152	2.600	26,5
4. Quartil	–	5.280	45,0	–	4.752	48,4
1. Terzil	2.057	1.401	15,9	1.600	914	12,4
2. Terzil	3.195	2.591	29,5	2.747	2.143	29,1
3. Terzil	–	4.806	54,6	–	4.300	58,5
Insgesamt		2.932	100,0		2.452	100,0
Gini-Koeffizient						
2010		0,302			0,359	
2005		0,294			0,335	
2000		0,285			0,329	

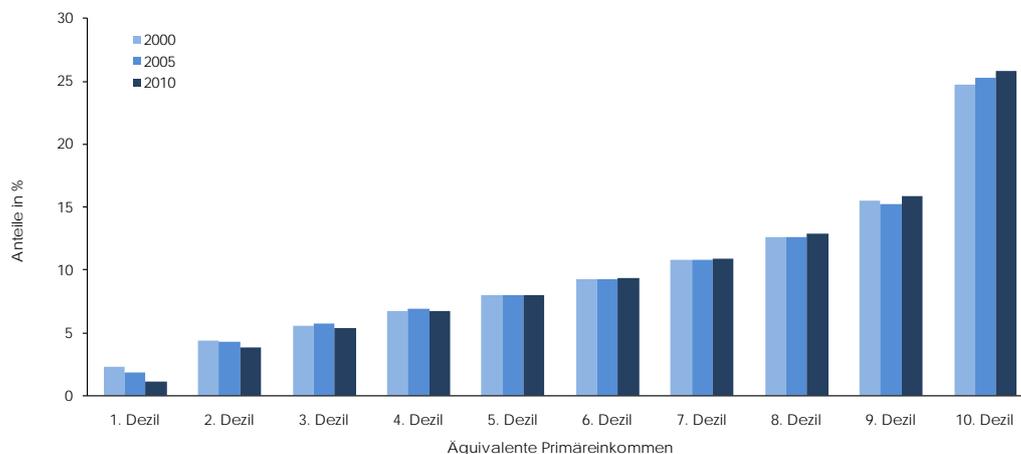
Q: Guger et al. (2009), EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen.

Abbildung 5: Verteilung der äquivalenten Primäreinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010



Q: Guger et al. (2009), EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen.

Abbildung 6: Verteilung der äquivalenten Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010



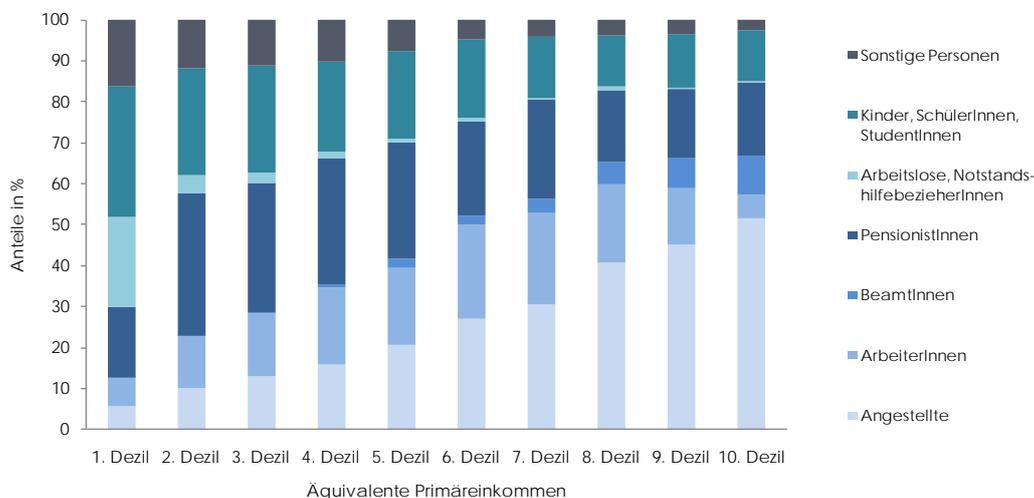
Q: Guger et al. (2009), EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen.

Übersicht 7: Verteilung der Personen nach äquivalenten Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010

Äquivalenzprimäreinkommen	Angestellte	ArbeiterInnen	BeamtInnen	PensionistInnen	Arbeitslose, NotstandshilfebezieherInnen	Kinder, SchülerInnen, StudentInnen	Sonstige Personen
	Anteile in %						
1. Dezil	2,0	4,0	.	6,4	62,1	14,7	19,6
2. Dezil	3,6	7,3	.	13,2	12,8	12,3	14,6
3. Dezil	5,2	9,9	.	13,5	8,2	13,6	15,5
4. Dezil	6,4	12,3	.	13,3	6,0	11,6	14,1
5. Dezil	8,1	12,2	6,5	12,0	3,2	11,0	10,4
6. Dezil	11,1	15,5	7,1	10,2	.	10,3	6,9
7. Dezil	11,6	14,1	11,2	10,0	.	7,5	5,6
8. Dezil	16,3	12,7	17,4	7,6	.	6,6	5,4
9. Dezil	16,9	8,5	23,0	6,8	.	6,5	4,6
10. Dezil	18,7	3,4	29,3	6,9	.	6,0	3,3
1. Quartil	7,8	16,8	.	26,1	79,0	34,1	43,0
2. Quartil	17,5	28,9	10,0	32,2	13,2	29,1	31,3
3. Quartil	30,5	36,1	24,4	24,1	3,9	21,5	15,2
4. Quartil	44,1	18,2	63,6	17,6	.	15,4	10,6
1. Terzil	12,6	24,7	.	37,7	84,3	44,3	55,1
2. Terzil	31,9	45,7	22,3	37,5	11,2	34,2	30,0
3. Terzil	55,5	29,5	73,5	24,8	4,5	21,4	14,9
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

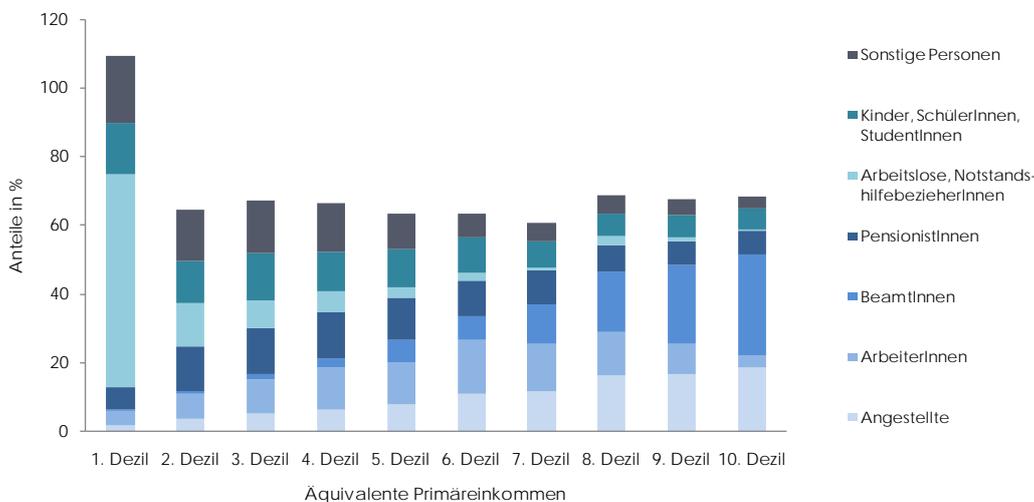
Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. Sonstige Personen sind Personen in Elternkarenz, Hausfrauen, -männer, Präsenz-, Zivildienstler, andere erhaltene Personen. "." ... Ergebnis beruht auf geringen Fallzahlen in der Stichprobe.

Abbildung 7: Verteilung der Personen innerhalb der Dezile nach äquivalenten Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010



Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. Sonstige Personen sind Personen in Elternkarenz, Hausfrauen, -männer, Präsenz-, Zivildienstler, andere erhaltene Personen.

Abbildung 8: Verteilung der Personen über die Dezile nach äquivalenten Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010



Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. Sonstige Personen sind Personen in Elternkarenz, Hausfrauen, -männer, Präsenz-, Zivildienstler, andere erhaltene Personen. Diese Abbildung zeigt die Anteile entsprechend Übersicht 7.

Die Ursachen für die stärkere Polarisierung der Einkommensverteilung in der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts – Zunahme der Teilzeit- und prekären Beschäftigungsverhältnisse sowie der Arbeitslosigkeit – finden auch in der Verteilung der Personen in der Einkommenshierarchie ihren Niederschlag. Ein Vergleich der personellen Struktur der einzelnen Einkommenschichten (Dezile) nach der Teilnahme der Personen am Erwerbsleben zeigt für die Verteilung der Nicht-

Selbständigenhaushalte nach den äquivalenten Primäreinkommen zwischen 2005 und 2010, dass in den unteren Dezilen der Anteil der Erwerbstätigen gesunken und der Anteil der arbeitslosen Personen und der nicht-erwerbstätigen Sonstigen Personen deutlich zunahm (Übersicht 7, Abbildung 7).

Zusammenfassung

Die personelle Verteilung der Primäreinkommen wurde in den letzten Jahrzehnten sowohl auf individueller als auch Haushalts- und Äquivalenzeinkommensebene – also auch unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße und Haushaltsstruktur – kontinuierlich ungleicher. Die Hauptgründe für diese Entwicklung liegen in konjunkturellen und strukturellen Ursachen begründet, die in die gleiche Richtung wirken: Auf der individuellen Ebene haben zum einen Teilzeitarbeit und atypische Beschäftigungsformen stark zugenommen und zum anderen dämpfen der technische Fortschritt und die Globalisierung die Einkommen der Geringqualifizierten, während diese Faktoren Hochqualifizierte eher begünstigen. Aus der Haushaltsperspektive nehmen einerseits die Einpersonenhaushalte zu und andererseits treffen mit der Angleichung der Bildungs- und Erwerbsstandards in der Zusammensetzung der Haushalte vermehrt einkommensstarke bzw. einkommensschwache PartnerInnen aufeinander (OECD, 2015A, Chapter 5, Guger et al., 2008A, Glocker et al., 2014).

Die Bestimmungsgründe der Einkommensverteilung und deren Entwicklung stehen nicht im Zentrum des Forschungsinteresses dieser Arbeit. Die kurze Darstellung der Primärverteilung in diesem Kapitel bildet vielmehr die Ausgangsbasis für die Analyse des Umverteilungsprozesses, der durch die Steuern und Abgaben auf der einen Seite und durch die monetären und realen öffentlichen Transfers auf der anderen Seite zustande kommt.

4 Umverteilung durch Steuern und Abgaben

Steuern und Abgaben bilden die wichtigste Einnahmequelle des Staates zur Erfüllung seiner Aufgaben; sie haben schon aufgrund ihres Umfangs einen entscheidenden Einfluss auf den Wirtschaftsprozess. Die Beurteilung eines Abgabensystems kann nach verschiedenen Kriterien erfolgen: Im Mittelpunkt des Interesses der Politik und der Öffentlichkeit stehen neben fiskalischen Aspekten (Ergiebigkeit und Bedarfsdeckung der Abgabeneinnahmen) zum einen Effizienzkriterien, d. h. mögliche Wirkungen auf das Verhalten der Wirtschaftssubjekte und damit auf den Umfang und die Struktur von Konsum und Produktion sowie Transparenz und Administrierbarkeit des Systems. Zum anderen stellen sich Fragen der Fairness: wer trägt die Steuerlast (Inzidenz)? Und welche Umverteilungswirkungen haben Steuern und Abgaben – also in welchem Ausmaß und in welche Richtung wird Kaufkraft und damit die Verfügbarkeit über das Güter- und Leistungsvolumen der Volkswirtschaft umverteilt, und erfolgt die Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen?

Steuern bilden ein wichtiges Umverteilungsinstrument der Wirtschaftspolitik. Das Thema dieser Studie sind die redistributiven Wirkungen der Staatstätigkeit, wir beschränken uns daher auf den Aspekt der Umverteilungswirkungen des Abgabensystems. Wie in der Inzidenzforschung üblich unterscheiden wir zwischen direkten und indirekten Steuern. Diese Unterscheidung knüpft an der vermuteten bzw. angenommenen Überwälzbarkeit der Steuerlast an²⁵).

Die Körperschaft-, Einkommen-, Vermögen- sowie Erbschafts- und Schenkungssteuer (also jene Steuern, die bei der Einkommensentstehung bzw. am Vermögensbestand bzw. Vermögensübergang ansetzen) werden im Allgemeinen als direkte Steuern bezeichnet und als nicht überwälzbar angesehen, d. h., es wird angenommen, dass SteuerzahlerInnen sie auch ökonomisch tragen. Steuern auf den Umsatz oder Verbrauch (also Steuern auf die Einkommensverwendung) werden dagegen als indirekte Steuern bezeichnet, und es wird unterstellt, dass sie überwälzbar sind und nicht von dem getragen werden, der sie dem Fiskus abführt. Diese Unterscheidung ist allerdings weder von vornherein begrifflich klar noch von der empirischen Wirkung her eindeutig (Fullerton et al., 2002). So sind die Sozialabgaben gesetzlich als ArbeitgeberIn- und ArbeitnehmerInbeiträge ausgestaltet, werden aber beide formal in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung den Arbeitsentgelten und damit in der funktionalen Verteilungsanalyse – in der Lohnquotenberechnung – den ArbeitnehmerInnen zugerechnet. Wer aber eine Änderung in den Beitragssätzen ökonomisch trägt, ist nicht von vornherein klar. Die Überwälzbarkeit hängt schließlich von der Marktform und den Elastizitäten ab, das gilt für die Sozialabgaben ebenso wie für Einkommen-, Umsatz- und Verbrauchssteuern.

Wie in den meisten Studien dieser Art wird auch hier von der Annahme der 'formalen Inzidenz' ausgegangen. Die formale Inzidenz entspricht der vom Gesetzgeber beabsichtigten Verteilung

²⁵ Steuern sind dann überwälzbar, wenn die gesetzliche Inzidenz (die Steuerzahllast, die der gesetzlich zur Steuerzahlung Verpflichtete trägt) und die effektive Inzidenz (die Steuertraglast, die sich nach Abschluss aller Überwälzungsvorgänge ergibt) nicht übereinstimmen; bei nicht überwälzbaren Steuern entspricht die gesetzliche Inzidenz (Steuerzahllast) der effektiven Inzidenz (Steuertraglast), d. h., SteuerzahlerInnen tragen auch die materielle Last der Steuer (Andel, 1998).

lung der Steuertraglast, d. h. unter Berücksichtigung staatlich gewollter Überwälzungsprozesse. Direkten Steuern wird dabei im Allgemeinen eine progressive Wirkung, indirekten Steuern eine regressiv Wirkung zugeschrieben. Direkte, am Einkommen oder Vermögen bemessene Steuern belasten demnach in der Regel BezieherInnen hoher Einkommen in überdurchschnittlichem Maße, indirekte, am Verbrauch bemessene Steuern dagegen treffen die unteren Einkommensschichten überdurchschnittlich. Eine Ausnahme stellen aufgrund ihrer spezifischen Ausgestaltung in Österreich die Sozialabgaben dar: Das Zusammenspiel eines proportionalen Abgabensatzes und einer Höchstbeitragsgrundlage, die dafür sorgt, dass darüber liegende Einkommensbestandteile abgabefrei bleiben, resultiert in einem indirekt regressiven Belastungsverlauf.

Die Aufbringung des öffentlichen Finanzbedarfs durch indirekte Steuern (aber auch Sozialabgaben) wird daher aus verteilungspolitischer Sicht immer wieder kritisiert: Während direkte Steuern auf dem Leistungsfähigkeitsprinzip beruhen, belasten indirekte Steuern aufgrund des höheren Konsumanteils am verfügbaren Einkommen oder auch aufgrund der Verbrauchsstruktur (hoher Ausgabenanteil für Energie, Tabak usw.) ärmere Schichten der Bevölkerung gemessen an ihrer durchschnittlichen Belastung des verfügbaren Einkommens stärker.

Im ersten Abschnitt dieses Kapitels werden die direkten Abgaben (die Sozialabgaben und die Lohnsteuer), im zweiten die indirekte Besteuerung analysiert. Anschließend wird die Gesamtinzidenz des Steuer- und Abgabensystems dargestellt.

4.1 Umverteilungswirkungen der direkten Lohnabgaben

Alois Guger

Im Folgenden wird die Umverteilungswirkung der wichtigsten Einnahmenkategorien des Staates im Basisjahr 2010 analysiert und mit den Ergebnissen der früheren Studien verglichen. Die Analyse beschränkt sich in diesem Teil der Arbeit wie in den früheren WIFO-Studien zu diesem Thema auf die Lohn- und Pensionseinkommen. Die Arbeit konzentriert sich auf die Umverteilungswirkungen der Steuern und Abgaben. Steuerpolitische Reformvorschläge, die vom WIFO regelmäßig publiziert werden (*Aiginger et al.*, 2008, *Aiginger et al.*, 2010, *Böheim et al.*, 2010, *Bröthaler et al.*, 2012, *Köppl – Schratzenstaller*, 2015A, 2015B), sind nicht Thema dieser Studie.

Mit den Sozialversicherungsabgaben und der Lohnsteuer werden rund 70% des Abgabenaufkommens der privaten Haushalte abgedeckt.

4.1.1 Sozialabgaben

Die Sozialabgaben sind die aufkommenstärkste öffentliche Abgabe. Im Jahr 2010 betrugen die Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen in Summe 47,4 Mrd. € (2013: 53,2 Mrd. €²⁶⁾). Für die breite Masse der unselbständig Erwerbstätigen bilden sie zusam-

²⁶⁾ Quelle: Statistik Austria, ESGV 2010.

men mit den übrigen DienstnehmerInnenabgaben (Kammerumlage und Wohnbauförderungsbeitrag) die größte Abgabenleistung. Bis zu einem laufenden Bruttoeinkommen von rund 4.650 € (einschließlich Sonderzahlungen) oder für 90% der ArbeitnehmerInnen übertreffen die Sozialabgaben die Lohnsteuerleistung.

Da diese Arbeit in erster Linie die Umverteilungsprozesse zwischen dem Staat im weiteren Sinn (also einschließlich der gesetzlichen Sozialversicherung) und den privaten Haushalten zum Gegenstand hat, werden in der folgenden Analyse der Verteilungswirkungen nach Einkommensschichten nur die Sozialabgaben der ArbeitnehmerInnen verwendet. Die Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen, die in der VGR auch den Arbeitsentgelten zugerechnet werden, werden der Vollständigkeit halber separat ausgewiesen, aber in der weiteren Darstellung des gesamten Umverteilungsprozesses nicht berücksichtigt.

Die redistributive Wirkung der Sozialversicherungsabgaben ist, wie bereits erwähnt, regressiv, da die Beitragssätze zwischen der Geringfügigkeitsgrenze und der Höchstbeitragsgrundlage konstant sind und von darüber hinausgehenden Einkommen keine Sozialbeiträge bezahlt werden. Die Höchstbeitragsgrundlage betrug 2010 4.110 € monatlich (2015: 4.650 €). Von Pensionen werden nur Krankenversicherungsbeiträge und für die übrigen öffentlichen Transferleistungen von den LeistungsempfängerInnen keine Sozialabgaben entrichtet²⁷⁾.

Die nominellen Sozialversicherungsbeitragssätze blieben in den letzten zwei Jahrzehnten weitgehend unverändert. Trotzdem ist in der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts der durchschnittliche Sozialabgabensatz (ArbeitnehmerInnenanteil als Prozent des Bruttolohns) für die unselbstständig Beschäftigten auf Personenebene um einen ½ Prozentpunkt von 15,6% im Jahr 2000 auf 16,1% im Jahr 2005 gestiegen. Der Anstieg geht vor allem auf eine weitgehende Angleichung der Krankenversicherungsbeiträge der Angestellten an jene der ArbeiterInnen und auf eine überdurchschnittliche Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage zurück²⁸⁾. In der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts ist dagegen der effektive Sozialabgabensatz für die Individual-einkommen der ArbeitnehmerInnen um einen ¼ Prozentpunkt gesunken und lag trotz unveränderter nomineller Beitragssätze 2010 im Durchschnitt bei 15,8%. Dieser leichte Rückgang erklärt sich einerseits aus der deutlichen Zunahme der geringfügigen Beschäftigung und andererseits aus den Maßnahmen zur Abgabensenkung für ältere ArbeitnehmerInnen und NiedriglohnbezieherInnen sowie einer moderaten Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage:

- Geringfügig Beschäftigte zahlen keine Sozialabgaben. Ihre Zahl hat im letzten Jahrzehnt um 70% zugenommen (Übersicht 22).
- 2010 entfällt der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung ab dem 57. Lebensjahr (seit 2014 endet die Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung mit dem Zeitpunkt, ab dem die Voraussetzungen für die Alterspension bestehen, spätestens mit dem 63. Lebensjahr).

²⁷⁾ Allerdings leisten die Versicherungsträger, Pensionsversicherung und Arbeitslosenversicherung sowie der Familienlastenausgleichsfonds (Betreuungsgeld) für ihre LeistungsempfängerInnen Sozialbeiträge.

²⁸⁾ Während die Bruttolöhne je ArbeitnehmerIn zwischen 2000 und 2005 um 10% zunahmen, wurde die Höchstbeitragsgrundlage um 15,6% angehoben.

- Der ArbeitnehmerInnenbeitrag zur Arbeitslosenversicherung wurde ab 1. August 2008 für niedrige Einkommen stufenweise reduziert. Werte für 2010: Bis zum Verdienst von monatlich 1.155 € ist kein Beitrag zu leisten, von 1.156 € bis 1.260 € 1%, von 1.261 € bis 1.427 € 2%, darüber 3% (Schwellenwerte für 2015: 1.280 €, 1.396 € bzw. 1.571 €).
- Die Höchstbeitragsgrundlage wurde zwischen 2005 und 2010 um gut 10% angehoben, während die Pro-Kopf-Verdienste der ArbeitnehmerInnen um gut 12% zunahmen.

Entsprechend differenziert fiel der Rückgang des effektiven Sozialabgabensatzes nach Einkommensschichten aus: Im untersten Terzil sank der Sozialabgabensatz in diesem Zeitraum um 1¼ Prozentpunkte (von 17,2% auf 15,9%), in den oberen zwei Terzilen nur um 0,1 bzw. 0,2 Prozentpunkte (von 17,5% auf 17,4% im mittleren bzw. von 15,1% auf 14,9% im oberen).

Der sinkende effektive Sozialabgabensatz am oberen Ende der Verteilung hat neben der Höchstbeitragsgrundlage auch strukturelle Gründe: BeamtInnen, die bis 2004 keine Höchstbeitragsgrundlage in der Pensionsvorsorge hatten²⁹⁾, zahlen in Summe niedrigere Sozialabgaben, da sie keinen Arbeitslosenversicherungsbeitrag entrichten, sind aber in der oberen Hälfte der Verteilung stärker vertreten.

Die Verteilung der Sozialabgaben nach Personen wird hier im Weiteren nicht im Detail analysiert, da sich auf Haushaltsebene ein analoges Bild ergibt, nur ist der effektive Abgabensatz etwas niedriger³⁰⁾. Die weitere Analyse des Umverteilungsprozesses erfolgt daher auf der Haushaltsebene und auf Basis der Äquivalenzeinkommen, um auch die Haushaltsgröße und Haushaltsstruktur zu berücksichtigen. Die redistributive Wirkung der Steuern und Abgaben wird sowohl für Nicht-Selbständigen- als auch für Unselbständigenhaushalte dargestellt, da sich die Abgabenlast der PensionistInnen, die keinen Pensions- und Arbeitslosenversicherungsbeitrag zu entrichten haben, von den Erwerbstätigen wesentlich unterscheidet.

Unselbständigenhaushalte

Der durchschnittliche Sozialabgabensatz gemessen an den äquivalenten Primäreinkommen für die Haushalte der unselbständig Beschäftigten belief sich 2010 auf 14,6%. Er lag damit 1,2 Prozentpunkte unter dem Niveau auf Personenebene und 0,6 Prozentpunkte unter dem Wert des Jahres 2005 (Übersicht 8). Der niedrigere Sozialabgabensatz auf Haushaltsebene erklärt sich vor allem aus dem Umstand, dass in Unselbständigenhaushalten auch PensionistInnen leben, die keine Pensionsversicherungsbeiträge zahlen, deren Pensionseinkünfte aber hier als Primäreinkommen zählen. Auch die Zunahme von geringfügig beschäftigten Haushaltsmitgliedern findet hier ihren Niederschlag³¹⁾.

²⁹⁾ Im Rahmen der Harmonisierung der Pensionssysteme nach dem Vorbild des ASVG 2004 wurde auch für die Pensionsbeiträge der BeamtInnen die ASVG-Höchstbeitragsgrundlage eingeführt.

³⁰⁾ Siehe dazu die letzte WIFO-Studie zu diesem Thema (Guger et al., 2009, S. 58ff).

³¹⁾ Die Zahl der geringfügig Beschäftigten ist im letzten Jahrzehnt um rund 50% auf 300.000 gestiegen (Riesenfelder et al., 2011).

Wie aufgrund der Geringfügigkeitsgrenze und der Höchstbeitragsgrundlage zu erwarten ist, sind die Sozialabgabensätze an den Rändern am niedrigsten: Im ersten Dezil erreichen sie 14,6% (2005: 16,6%) und im zehnten Dezil 11,5% (2005: 11,8%). Während aber in den Jahren 2000 und 2005 die untersten Dezile die höchste Abgabenbelastung ausgewiesen hatten und diese für die höheren Einkommensklassen kontinuierlich zurückgegangen war, weisen für 2010 die mittleren zwei Quartile mit 15,9% den höchsten Sozialabgabensatz aus, im untersten Quartil liegt er mit 15,3% einen guten ½ Prozentpunkt und im obersten Quartil mit 13,3% um 2½ Prozentpunkte darunter.

Die regressive Wirkung der Sozialabgaben wurde durch die Maßnahmen zur Entlastung älterer und niedrig entlohnter ArbeitnehmerInnen seit 2008 etwas abgeschwächt, sie bleibt aber über die ganze Verteilung betrachtet weiterhin eindeutig bestehen. Die unteren zwei Drittel der Unselbständigenhaushalte bezogen 2010 45,4% der Primäreinkommen und zahlten 49,0% der Sozialabgaben, das oberste Drittel mit 54,6% der Einkommen lieferte 51% der Sozialabgaben ab.

Nicht-Selbständigenhaushalte

Für Nicht-Selbständigenhaushalte, in denen neben unselbständig Erwerbstätigen auch PensionistInnen, Arbeitslose, Personen in Elternkarenz, Präsenz-, Zivildienstler, StudentInnen, nicht berufstätige Hausfrauen und -männer HauptverdienerInnen sind, ergeben die Sozialabgaben dagegen ein progressives Bild: die oberen zwei Drittel bezogen 87,6% des Einkommens und entrichteten 90,2% der Sozialabgaben, während das untere Drittel mit einem Einkommensanteil von 12,4% nur 9,8% der Beitragsleistung lieferte (Übersicht 8).

Der Sozialabgabensatz betrug im Jahr 2010 im untersten Dezil 7,2% (2005: 8,9%), stieg bis zum neunten Dezil auf 13,6% (2005: 13,6%) an und ging im obersten wieder auf 10,6% (2005: 10,4%) zurück. Im Durchschnitt ist der Sozialabgabensatz gegenüber 2005 lediglich um 0,2 Prozentpunkte gesunken und belief sich 2010 auf 11,8%; er erreichte damit wieder das Niveau von 2000. Die redistributive Wirkung der Sozialabgaben wurde damit in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrzehnts auch für Nicht-Selbständigenhaushalte leicht progressiver.

Die progressive Verteilungswirkung der Sozialabgaben der Nicht-Selbständigenhaushalte ergibt sich aus dem strukturellen Effekt, da in den unteren Einkommensdezilen PensionistInnen stark vertreten sind, die keine Pensionsversicherungsbeiträge zahlen, deren Pensionen aber in dieser Studie wie Primäreinkommen behandelt werden. Würden die öffentlichen Pensionen wie Transfers behandelt, würden die PensionistInnenhaushalte zum größten Teil ohne Primäreinkommen in den unteren Einkommensschichten aufscheinen, da in Österreich PensionistInnen kaum Markteinkommen (z. B. Zinserträge) ausweisen. (siehe dazu Abschnitt 11.1.1 in Teil II).

Übersicht 8: Verteilung der äquivalenten Sozialabgaben nach äquivalenten Primäreinkommen, 2010

Äquivalenz-primäreinkommen	ArbeitnehmerInnen				ArbeitgeberInnen ¹⁾			
	Unselbständigenhaushalte		Nicht-Selbständigenhaushalte		Unselbständigenhaushalte		Nicht-Selbständigenhaushalte	
	Anteile in %	Anteile am APEK in %	Anteile in %	Anteile am APEK in %	Anteile in %	Anteile am APEK in %	Anteile in %	Anteile am APEK in %
	Äquivalente Sozialabgaben							
1. Dezil	2,8	14,6	0,7	7,2	3,1	25,2	0,6	9,4
2. Dezil	5,1	15,6	2,8	8,6	5,4	26,0	2,3	9,9
3. Dezil	6,5	15,7	4,5	9,8	6,8	25,9	4,1	12,4
4. Dezil	7,9	16,1	6,1	10,8	8,1	26,0	5,8	14,1
5. Dezil	8,9	15,7	7,9	11,7	9,1	25,3	7,6	15,6
6. Dezil	10,3	16,1	10,1	12,7	10,3	25,3	10,4	18,0
7. Dezil	11,5	15,8	11,8	12,7	11,4	24,6	11,7	17,4
8. Dezil	13,2	15,8	14,8	13,6	12,4	23,3	15,1	19,1
9. Dezil	15,2	15,0	18,2	13,6	14,4	22,3	17,9	18,5
10. Dezil	18,7	11,5	23,2	10,6	19,0	18,3	24,5	15,4
1. Quartil	10,9	15,3	5,6	8,8	11,8	25,8	4,9	10,7
2. Quartil	20,2	15,9	16,4	11,1	20,8	25,7	15,6	14,5
3. Quartil	28,1	15,9	28,9	12,9	27,6	24,5	29,4	18,1
4. Quartil	40,7	13,3	49,1	12,0	39,8	20,3	50,1	16,9
1. Terzil	16,9	15,5	9,8	9,3	17,8	25,7	8,7	11,5
2. Terzil	32,1	16,0	30,0	12,2	32,5	25,4	29,8	16,7
3. Terzil	51,0	13,7	60,2	12,2	49,6	20,9	61,5	17,2
Insgesamt	100,0	14,6	100,0	11,8	100,0	23,0	100,0	16,3
	Abgabensatz							
2005		15,2		12,0				
2000		14,9		11,8				
	Gini-Koeffizient							
2010	0,260		0,381		0,245		0,399	
2005	0,244		0,343					
2000	0,233		0,364					

Q: Guger et al. (2009), EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. APEK ... äquivalente Primäreinkommen. – ¹⁾ Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, zur Krankenversicherung, zur Pensionsversicherung, zur Unfallversicherung, IESG Zuschlag, Beitrag zur Wohnbauförderung, DienstgeberInnenbeitrag zum FLAF, Kommunalsteuer und Mitarbeitervorsorgekasse.

Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen

Die Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen zur Finanzierung des Sozialstaates werden hier der Vollständigkeit ausgießen, aber wie in den Vorgängerstudien nicht in die weitere Analyse einbezogen. Damit wird implizit unterstellt, dass – im Gegensatz zur Behandlung in der VGR – die Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen von den Unternehmen getragen werden.

Sie verteilen sich ähnlich wie die Sozialabgaben der ArbeitnehmerInnen, sind aber vor allem aufgrund des DienstgeberInnenbeitrags zum Familienlastenausgleichsfonds, der Unfallversicherung und eines etwas höheren Pensionsversicherungsanteils höher als die Beiträge der ArbeitnehmerInnen. Im Durchschnitt betragen die Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen für Unselbständigenhaushalte im Jahr 2010 23% und für die Haushalte der Nicht-Selbständigen 16,3% (Übersicht 8).

Zusammenfassung

Nach einer Zunahme des effektiven Sozialabgabensatzes in der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts kam es vor allem durch die Maßnahmen zur Entlastung älterer und niedrig entlohnter ArbeitnehmerInnen in der zweiten Hälfte sowohl zu einem leichten Sinken des Sozialabgabensatzes als auch zu einer Verringerung der regressiven Umverteilungswirkung der Sozialabgaben.

Box 2: Exkurs: Effektiver Sozialabgabensatz

Für die Berechnung der Einkommensteuer gelten die Sozialabgaben als Werbungsausgaben (§ 16 EStG) und somit als Freibetrag und vermindern die steuerliche Bemessungsgrundlage. Wegen der Steuerprogression sinkt die effektive durchschnittliche Beitragsbelastung mit steigendem Einkommen, da der Staat indirekt über die damit sinkende Einkommensteuerleistung überproportional zur Finanzierung der Sozialsysteme beiträgt. Diese Regelung verstärkt die sich durch die Höchstbeitragsgrundlage ergebende regressive Wirkung der Sozialabgaben und widerspricht dem Prinzip der Finanzierung nach der Leistungsfähigkeit.

In der Pensionsversicherung ergibt sich insofern ein Ausgleich, als später die Leistungen aus der Pensionsversicherung der Einkommensteuer unterliegen. Die Arbeitslosengelder und der größte Teil der Leistungen der Krankenversicherung (Sachleistungen) sind aber steuerfrei, nur das Krankengeld unterliegt einer (allerdings ermäßigten) Besteuerung durch die Lohnsteuer.

Die verteilungspolitische Problematik sei hier am Beispiel der Krankenversicherungsbeiträge illustriert: Für sehr niedrige Bezüge fällt keine Lohnsteuer an, weil der Grenzsteuersatz bei null liegt. Aus der Absetzbarkeit der Sozialabgaben ergibt sich daher keine Steuerminderung und die Versicherten zahlen vom laufenden Bezug die vollen Sozialabgaben. Lediglich ein geringer Teil (2010: 10% der gesamten Sozialbeitragszahlungen bis maximal 110 € jährlich) kann auf Antrag im Rahmen der ArbeitnehmerInnenveranlagung in Form der Negativsteuer zurückerstattet werden. Für höhere Monatsbezüge dämpft der Fiskus im Ausmaß des Grenzsteuersatzes die effektive Beitragslast, d. h., dass bei niedrigem Einkommen ohne Lohnsteuerleistung 3,95% (ArbeiterIn) bzw. 3,82% (Angestellte) Krankenversicherungsbeitrag gezahlt werden und bei der Höchstbeitragsgrundlage die effektive Belastung bei 2,3% liegt und mit steigendem Einkommen weiter sinkt (Guger et al., 2008B).

4.1.2 Lohnsteuer

Die Lohnsteuer stellt, seitdem ihr Aufkommen vor kurzem jenes der Mehrwertsteuer überholt hat, die aufkommensstärkste Steuer dar. Im Berichtsjahr 2010 belief sich ihr Aufkommen auf rund 22 Mrd. € (zuletzt im Jahr 2014 gut 27 Mrd. €). Da Steuern auf Vermögen in Österreich nur eine geringe Rolle spielen³²⁾, die veranlagte Einkommensteuer (2010: 2,67 Mrd. €) einigen Gestaltungsspielraum bietet und die Kapitalertragsteuer (2,55 Mrd. €) mit einem Steuersatz von 25% proportional zur Bemessungsgrundlage besteuert, dürfte sie auch die progressivste Staatseinnahme darstellen.

4.1.2.1 Reformschritte in der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts

Die steuerpolitischen Änderungen seit der letzten Umverteilungsstudie, der auch das Basisjahr 2005 zugrunde lag, bestehen im Wesentlichen in der Steuerreform 2009/10. Die im Jahr 2008 beschlossene Steuerreform legte einen Schwerpunkt auf die Stärkung der verfügbaren Einkommen durch eine Tarifreform im Bereich der Lohn- und Einkommensteuer: Diese bestand zum einen in einer Senkung des Eingangssteuersatzes von 38 $\frac{1}{3}$ % auf 36,5% und des mittleren Steuersatzes von 43,6% auf 43,2%, der höchste Steuertarif blieb mit 50% unverändert. Zum anderen wurde der steuerfreie Grundfreibetrag von einem zu versteuernden Einkommen von 10.000 € auf 11.000 € angehoben. Die nächste Tarifzone bis 25.000 €, auf die der Eingangssteuersatz angewendet wird, blieb unverändert. Die Tarifzone für den mittleren Steuersatz wurde um 10.000 € auf 60.000 € zu versteuerndes Einkommen angehoben. Darüber gilt der unveränderte Höchststeuersatz. Auf diese Tarifreform entfiel mit 2,3 Mrd. € Entlastung (ab 2010) der mit Abstand größte Teil der Entlastung. Dazu kamen im Rahmen eines Familienpakets steuerliche Entlastungen in Form der Einführung der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten und eines Kinderfreibetrages sowie der Anhebung des Kinderabsetzbetrages³³⁾ und im Rahmen eines "Anti-Teuerungspaketes" die Anhebung des Kilometergeldes und der Pendlerpauschale (im Frühjahr 2008) sowie die Senkung der Umsatzsteuer für Medikamente und Steuerbefreiungen für Überstunden und Nächtigungsgelder (Herbst 2008). Die Reform zielte vor allem auf eine Kompensation der kalten Progression und eine Belebung der Konjunktur und der Beschäftigung durch die Stärkung der Kaufkraft zur Abmilderung des Einbruchs im Gefolge der Finanzkrise ab. Sie brachte aber auch eine stärkere Progression in den unteren und mittleren Einkommensschichten (*Schratzenstaller, 2009*).

4.1.2.2 Lohnsteuerquote und Verteilung der Steuerleistung nach Einkommensschichten

Unselbständigenhaushalte

Die durchschnittliche Lohnsteuerbelastung der Unselbständigenhaushalte ist seit Beginn des Jahrzehnts leicht rückläufig: Die Lohnsteuerquote auf Basis der äquivalenten Haushaltsein-

³²⁾ Seit der faktischen Abschaffung der Erbschafts- und Schenkungssteuer zum 1. August 2008 bestehen die vermögensbezogenen Steuern in Österreich im Wesentlichen aus der Grundsteuer und der Grunderwerbsteuer.

³³⁾ Siehe dazu Details Kapitel 5.3 zu Familienleistungen.

kommen ist von 13,1% im Jahr 2000 auf 12,8% im Jahr 2005 und zuletzt auf 12,6% im Berichtsjahr 2010 gesunken (Übersicht 9). Dieser Rückgang liegt nicht nur am Basisjahr, in dem eine Steuerreform wirksam wurde, auch 2004/2005 trat eine Steuerreform in Kraft, die für die Lohn- und Einkommensteuer ein ähnliches Entlastungsvolumen vorsah wie die jüngste Steuerreform (Breuss et al., 2004).

Übersicht 9: Verteilung der äquivalenten Lohnsteuer nach äquivalenten Primäreinkommen, 2010

Äquivalenz-primäreinkommen	Unselbständigenhaushalte			Nicht-Selbständigenhaushalte		
	Äquivalente Primäreinkommen Anteile in %	Äquivalente Lohnsteuer Anteile in %	Anteile am ÄPEK in %	Äquivalente Primäreinkommen Anteile in %	Äquivalente Lohnsteuer Anteile in %	Anteile am ÄPEK in %
1. Dezil	2,8	0,6	2,9	1,1	0,0	0,5
2. Dezil	4,8	2,1	5,6	3,9	0,5	1,7
3. Dezil	6,0	3,2	6,7	5,4	1,8	4,2
4. Dezil	7,2	4,5	8,0	6,7	3,8	6,9
5. Dezil	8,2	5,3	8,1	8,0	5,5	8,4
6. Dezil	9,4	7,3	9,9	9,4	7,1	9,3
7. Dezil	10,7	9,3	11,0	10,9	9,7	10,9
8. Dezil	12,2	12,6	13,0	12,9	12,8	12,2
9. Dezil	14,8	17,6	15,1	15,8	19,1	14,8
10. Dezil	23,9	37,4	19,8	25,9	39,7	18,8
1. Quartil	10,5	4,1	5,0	7,5	1,3	2,2
2. Quartil	18,6	11,6	7,9	17,6	10,3	7,2
3. Quartil	25,9	22,5	11,0	26,5	22,8	10,6
4. Quartil	45,0	61,8	17,3	48,4	65,6	16,6
1. Terzil	15,9	7,3	5,8	12,4	3,5	3,5
2. Terzil	29,5	21,6	9,3	29,1	21,4	9,0
3. Terzil	54,6	71,1	16,5	58,5	75,1	15,8
Insgesamt	100,0	100,0	12,6	100,0	100,0	12,3
Abgabenquote						
2005			12,8			12,5
2000			13,1			12,0
Gini-Koeffizient						
2010	0,302	0,503		0,359	0,561	
2005	0,294	0,502		0,335	0,557	
2000	0,285	0,468		0,329	0,541	

Q: Guger et al. (2009), EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. ÄPEK ... äquivalente Primäreinkommen.

Die progressive Wirkung der Lohnsteuer kommt durch den Anstieg der Lohnsteuerquote mit steigendem Einkommen sehr klar zum Ausdruck: Sie steigt von 2,9% im untersten Dezil auf 19,8% im obersten Dezil kontinuierlich an. Der Progressionsgrad der Lohnsteuer, der in der ersten Hälfte des Jahrzehnts leicht zugenommen hatte, hat sich in der zweiten kaum verändert: Die Lohnsteuerquote ist zwischen 2000 und 2005 in den unteren acht Dezilen im Durchschnitt um 0,8 Prozentpunkte gesunken, im neunten und zehnten konstant geblieben (Guger et al., 2009, S. 73f.). Seit der Mitte des Jahrzehnts wurden das untere und das obere Drittel leicht entlastet und das mittlere blieb stabil: 2010 wies das unterste Drittel eine Lohnsteuerquote von 5,8% (2005: 6,0%), das mittlere 9,3% und das obere 16,5% (16,7%) aus.

Auch der Vergleich der Verteilung der Steuerleistung mit jener der Einkommen über die Einkommensklassen illustriert die Progression der Lohnsteuer sehr deutlich: Nur in den obersten drei Dezilen ist der Anteil an der Lohnsteuerleistung größer als der Anteil an den Primäreinkommen. 2010 bezogen die 20% der Haushalte mit den höchsten Äquivalenzeinkommen 38,7% der Primäreinkommen und leisteten 55,1% des Lohnsteueraufkommens der Unselbständigenhaushalte. Auf die unteren 80% mit 61,3% der Einkommen entfielen damit knapp 45% der Steuerleistung.

Der Gini-Koeffizient der Verteilung der Lohnsteuer ist in der ersten Hälfte des Jahrzehnts um 7,3% (von 0,468 auf 0,502) gestiegen. Er nahm damit deutlich stärker zu als der Gini-Koeffizient der Primäreinkommen (+3,4%) und signalisiert damit zwischen 2000 und 2005 eine spürbare Zunahme der Progression der Lohnsteuer. In der zweiten Hälfte blieb dagegen das Gini-Maß mit +0,2% (von 0,502 auf 0,503) praktisch unverändert, obwohl gemessen am Gini-Maß (+2,6%) die Verteilung der äquivalenten Einkommen ungleicher wurde. Die Zunahme der Ungleichverteilung der Primäreinkommen der Haushalte der Unselbständigen ging also insbesondere seit 2005 nicht mit einer zunehmenden Umverteilungswirkung der Lohnsteuer einher.

Nicht-Selbständigenhaushalte

Deutlich inhomogener wird die Verteilung der Einkommen und der Lohnsteuerleistung, wenn die Nicht-Selbständigenhaushalte – also auch PensionistInnen, Arbeitslose, Personen in Elternkarenz, Präsenz-, Zivildienstler, StudentInnen, nicht berufstätige Hausfrauen und -männer als HauptverdienerIn – in die Analyse einbezogen werden. Da in dieser Analyse Pensionseinkommen wie Primäreinkommen behandelt werden und die Lohnsteuerquote auf die Primäreinkommen bezogen wird, unterscheidet sich die Lohnsteuerquote nur wenig von jener der Unselbständigenhaushalte. Sie ist mit 12,3% nur geringfügig niedriger als jene der Unselbständigenhaushalte, da aufgrund der Progression der Lohnsteuer die PensionistInnenhaushalte mit niedrigerem Einkommen und daher niedriger Steuerquote den Durchschnitt drücken. Die Relation bleibt im Übrigen relativ stabil, auch 2005 hatte der Abstand 0,3 Prozentpunkte betragen.

Die Lohnsteuerquote der Nicht-Selbständigenhaushalte lag 2010 zwischen 0,5% im ersten Dezil der äquivalenten Primäreinkommensverteilung und 18,8% im zehnten. Sie blieb gegenüber

2005 in den mittleren zwei Quartilen mit 7,2% bzw. 10,6% fast unverändert, ist im ersten Quartil um ½ Prozentpunkt auf 2,2% und im vierten um 0,9 Prozentpunkte auf 16,6% gesunken; nachdem sie in der ersten Hälfte des Jahrzehnts im ersten Quartil gesunken und im obersten merklich gestiegen ist.

Auch für die Nicht-Selbständigenhaushalte weist also die Entwicklung der Anteile der Lohnsteuerleistung im Vergleich mit der Entwicklung der Einkommensanteile auf eine Zunahme der Progression zwischen 2000 und 2005 hin: Das oberste Drittel entrichtete im Jahr 2000 mit 56,8% der Primäreinkommen 73,5% des Lohnsteueraufkommens, im Jahr 2005 war der Einkommensanteil mit 56,9% praktisch unverändert, der Lohnsteueranteil stieg aber auf 74,9%. Bis 2010 nahm dagegen der Einkommensanteil des oberen Drittels deutlich stärker zu – um 1,6 Prozentpunkte auf 58,5% – als der Anteil der Steuerleistung – um 0,2 Prozentpunkte auf 75,1%. Zwischen 2005 und 2010 sank der so ermittelte, auf die Haushalte bezogene Progressionsgrad der Lohnsteuer. Dies wird auch durch die Entwicklung des Gini-Koeffizienten unterstrichen: Während in der ersten Hälfte des Jahrzehntes der Gini-Koeffizient der Primäreinkommen nur um +1,9% (von 0,329 auf 0,335) anstieg, nahm jener der Lohnsteuerleistung um +3,0% (von 0,541 auf 0,557) zu. In der zweiten Hälfte nahm dagegen der Gini-Koeffizient der Primäreinkommen mit +7,0% (von 0,335 auf 0,359) viel stärker zu als jener der Lohnsteuerleistung mit +0,7% (0,557 auf 0,561); die Ungleichheit der Primäreinkommen stieg also deutlich stärker als die der Lohnsteuerleistung, womit sich das Ausmaß der Steuerprogression abschwächte.

Zusammenfassung

Die durchschnittliche Lohnsteuerbelastung, die bis zur Mitte des vorigen Jahrzehnts gestiegen war, ging seit 2005 leicht zurück. Bis 2005 nahm auch die Progressivität der Lohnsteuer zu, wie die Vorgängerstudien gezeigt haben. Seither war die Entwicklung weniger eindeutig: Für die untere Hälfte der Unselbständigenhaushalte und das untere Drittel der Nicht-Selbständigenhaushalte kam es zu leichten Entlastungen und für die 10% mit den höchsten Einkommen zu spürbaren Entlastungen. Gemessen an der Veränderung der Zunahme des Gini-Koeffizienten der Primäreinkommen im Vergleich mit dem der Steuerleistung ist die Progression der Lohnsteuer in der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts leicht gesunken.

4.1.3 Umverteilung durch die direkten Lohnabgaben insgesamt

In Summe ist die direkte Abgabenbelastung mit Sozialabgaben und Lohnsteuer in den 1990er-Jahren und in der ersten Hälfte des vorigen Jahrzehnts gestiegen und hat sich seit 2005 leicht abgeschwächt. Der Progressionsgrad der gesamten direkten Abgaben nahm in den 1990er-Jahren deutlich und im letzten Jahrzehnt nur leicht zu.

Unselbständigenhaushalte

Für die Unselbständigenhaushalte ist die durchschnittliche direkte Abgabenquote in den 1990er-Jahren von 25,6% auf 28% gestiegen, blieb bis 2005 konstant und hat sich in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrzehnts auf 27,3% leicht verringert (Übersicht 10). Im Berichtsjahr 2010

betrug die Abgabenquote im unteren Drittel 21,3%, im mittleren Drittel 25,2% und im oberen Drittel 30,1%. Sie ist damit seit der Mitte des Jahrzehnts mit Ausnahme des sechsten Dezils in allen Einkommensklassen gesunken. In der ersten Hälfte des Jahrzehnts ging dagegen die Abgabenbelastung nur in den unteren zwei Dritteln der Verteilung leicht zurück und stieg im oberen Drittel an. Insgesamt wurde die Zunahme der Ungleichheit in der Verteilung der Primäreinkommen der Unselbständigenhaushalte im letzten Jahrzehnt (2000 bis 2010) nicht durch einen steigenden Progressionsgrad der direkten Abgaben ausgeglichen: Der Anteil des unteren Drittels der äquivalenten Nettoeinkommen, der zu Beginn und in der Mitte des Jahrzehnts bei 18% gelegen war, fiel 2010 auf 17,2%. Der des mittleren Drittels ging in der ersten Hälfte von 30,9% auf 29,9% zurück und erholte sich in der zweiten Hälfte wieder leicht auf 30,3%. Das obere Drittel konnte dagegen über das ganze Jahrzehnt seine Nettoeinkommensanteile leicht ausbauen (2000: 51,1%, 2005: 52,1%, 2010: 52,5%).

Übersicht 10: Äquivalente direkte Lohnabgaben nach äquivalenten Primäreinkommen, 2010

Äquivalenz-primäreinkommen	Unselbständigenhaushalte					Nicht-Selbständigenhaushalte				
	ÄPEK	Äquivalente direkte Lohnabgaben		Äquivalentes Nettoeinkommen		ÄPEK	Äquivalente direkte Lohnabgaben		Äquivalentes Nettoeinkommen	
	Anteile in %	Anteile in %	Anteile am ÄPEK in %	Anteile in %	Anteile am ÄPEK in %	Anteile in %	Anteile in %	Anteile am ÄPEK in %	Anteile in %	Anteile am ÄPEK in %
1. Dezil	2,8	2,0	17,5	3,2	82,5	1,1	0,3	7,6	1,3	92,4
2. Dezil	4,8	3,7	21,1	5,2	78,9	3,9	1,7	10,3	4,6	89,7
3. Dezil	6,0	4,9	22,4	6,5	77,6	5,4	3,1	14,1	6,1	85,9
4. Dezil	7,2	6,3	24,1	7,5	75,9	6,7	4,9	17,7	7,3	82,3
5. Dezil	8,2	7,2	23,8	8,6	76,2	8,0	6,7	20,1	8,4	79,9
6. Dezil	9,4	8,9	26,0	9,5	74,0	9,4	8,6	22,0	9,7	78,0
7. Dezil	10,7	10,4	26,8	10,7	73,2	10,9	10,7	23,6	11,0	76,4
8. Dezil	12,2	13,0	28,8	12,0	71,2	12,9	13,8	25,7	12,6	74,3
9. Dezil	14,8	16,3	30,1	14,2	69,9	15,8	18,7	28,4	15,0	71,6
10. Dezil	23,9	27,3	31,3	22,6	68,7	25,9	31,6	29,4	24,0	70,6
1. Quartil	10,5	8,0	20,3	11,5	79,7	7,5	3,4	11,1	8,8	88,9
2. Quartil	18,6	16,2	23,8	19,5	76,2	17,6	13,3	18,2	19,0	81,8
3. Quartil	25,9	25,5	26,9	26,1	73,1	26,5	25,8	23,5	26,7	76,5
4. Quartil	45,0	50,4	30,6	42,9	69,4	48,4	57,5	28,6	45,6	71,4
1. Terzil	15,9	12,6	21,3	17,2	78,7	12,4	6,6	12,8	14,3	87,2
2. Terzil	29,5	27,2	25,2	30,3	74,8	29,1	25,6	21,2	30,2	78,8
3. Terzil	54,6	60,2	30,1	52,5	69,9	58,5	67,8	28,0	55,5	72,0
Insgesamt	100,0	100,0	27,3	100,0	72,7	100,0	100,0	24,1	100,0	75,9
Gini-Koeffizient										
2010	0,302	0,372		0,276		0,359	0,473		0,322	
2005	0,294	0,362		0,237		0,335	0,453		0,255	
2000	0,285	0,343		0,262		0,329	0,453		0,290	

Q: Guger et al. (2009), EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. ÄPEK ... äquivalente Primäreinkommen.

Ziehen wir zur Einschätzung des Progressionsgrades des Abgabensystems den von *Musgrave – Thin* (1948) vorgeschlagenen Progressionsindex (P_{MT}) heran (Übersicht 11), so zeigt sich, dass für die Unselbständigenhaushalte der Progressionsgrad der direkten Abgaben in den 1990er-Jahren und in der ersten Hälfte des vorigen Jahrzehnts gestiegen war, seit 2005 aber unverändert blieb.

Übersicht 11: Entwicklung des effektiven Progressionsmaßes (P_{MT}) von *Musgrave – Thin* für Äquivalenzeinkommen 2000 bis 2010

	Unselbständigenhaushalte	Nicht-Selbständigenhaushalte
1991	(1,028) ¹⁾	(1,046) ¹⁾
2000	1,032	1,058
2005	1,037	1,057
2010	1,037	1,058

Q: WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Die Werte für 1991 beziehen sich auf Haushaltseinkommen und nicht wie die der übrigen Jahre auf Äquivalenzeinkommen; sind also nur bedingt vergleichbar.

Erläuterung: Der Progressionsindex P_{MT} von *Musgrave – Thin* (1948) setzt das Gini-Maß (G_n) der Nettoeinkommen (nach Abzug der Abgaben) mit dem Gini-Maß (G_b) der Bruttoeinkommen (vor Abgabenabzug) in Beziehung:

$$P_{MT} = (1 - G_n) / (1 - G_b)$$

Ist $P_{MT} > 1$, wirkt das Abgabensystem progressiv, $P_{MT} = 1$ zeigt ein proportionales und $P_{MT} < 1$ ein regressives Abgabensystem an.

Nicht-Selbständigenhaushalte

Die Abgabenbelastung gemessen am äquivalenten Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte ist niedriger als jene der Unselbständigenhaushalte, da für Pensionen, die hier wie Primäreinkommen behandelt werden, geringere Sozialabgaben (kein Pensionsversicherungs-, Arbeitslosenversicherungsbeitrag u. a.) anfallen. Auch für diese Haushalte nahm die direkte Abgabenquote in den 1990er-Jahren von 22,9% im Jahr 1991 auf 23,8% im Jahr 2000 und 24,5% im Jahr 2005 zu und ging bis 2010 auf 24,1% leicht zurück (Übersicht 10). Die Abgabenquote weist auch hier auf die ausgeprägt progressive Wirkung der direkten Abgaben hin: Die Abgabenquote lag 2010 im unteren Drittel bei 12,8%, im mittleren bei 21,2% und im obersten bei 28%. Sie ist im unteren Drittel seit 2005 um knapp 1½ Prozentpunkte und im mittleren und oberen um rund ½ Prozentpunkt gesunken und entspricht wieder ungefähr den Werten vom Beginn des Jahrzehnts. Das oberste Drittel konnte seit Beginn des Jahrzehnts seinen Nettoeinkommensanteil deutlich verbessern, er lag 2000 bei 53,7%, 2005 bei 53,9% und stieg im Jahr 2010 auf 55,5%. Das mittlere Drittel hat mit 30% seinen Anteil kaum verändert, aber das untere hat deutlich verloren, von 16,4% zu Beginn des Jahrzehnts auf 15,9% im Jahr 2005 und 14,3% im Berichtsjahr 2010. Diese Zunahme in der Ungleichheit der Nettoeinkommen, wie der Anstieg des Gini-Koeffizienten in Übersicht 10 zeigt, geht vor allem auf die zunehmende Konzentration der Bruttoeinkommen zurück. Denn die Entwicklung des Progressionsindex (Übersicht 11) zeigt, dass sich der Progressionsgrad des direkten Abgabensystems für Nicht-Selbständigenhaushalte seit 2000 nicht verändert hat, aber mit einem Wert von 1,058 klar auf ein progressives direktes Abgabensystem hinweist.

4.2 Verteilungswirkungen indirekter Steuern

Jürgen Bierbaumer-Polly

Im folgenden Abschnitt werden die Verteilungswirkungen der indirekten Steuern (Mehrwertsteuer sowie anderer Verbrauchssteuern³⁴⁾) für die privaten Haushalte analysiert. Dabei wird analog zur Untersuchung in der Vorgängerstudie (*Guger et al.*, 2009, S. 82) vorgegangen.

4.2.1 Datenbasis

Für eine Verteilungswirkungsanalyse im Bezug auf indirekte Steuern ist es notwendig, Informationen über Konsum, Einkommen und Steuern in einen gemeinsamen Kontext zu stellen. Da es keine einzelne Datenbasis gibt, aus der alle notwendigen Informationen abgerufen werden können, werden unterschiedliche Datenquellen genutzt und konsistent aufeinander abgestimmt. Daten aus der Konsumerhebung und der jährlichen Konsumrechnung im Zuge der Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) liefern Informationen für den Konsum. Einkommensinformationen werden von EU-SILC verwendet. Im Bereich Steuern bieten Daten von Input-Output (I-O) Tabellen auf Güterebene sowie die Konsumrechnung eine nützliche Grundlage. Durch statistisches Matching werden die Konsuminformationen der Konsumerhebung den Haushalten in EU-SILC zugespielt und mit Steuersätzen der I-O-Tabelle und Konsumrechnung die indirekten Steuern abgeleitet.

Um dieses errechnete "Steueraufkommen" auf seine Gültigkeit zu prüfen, wird ein Vergleich mit dem Bundesvoranschlag (22,467 Mrd. €) und Ergebnissen laut VGR (22,735 Mrd. €) angestellt. Es zeigt sich, dass diese beiden Datenaggregate trotz definitorischer Unterschiede³⁵⁾ sehr gut übereinstimmen. In der VGR wird in erster Linie auf das *Inlandskonzept* abgestellt. Demnach beinhalten die VGR Konsumausgaben alle Ausgaben, die innerhalb der Landesgrenzen getätigt wurden, somit jene der Inländer als auch die Ausgaben der Gebietsfremden in Österreich. Zum Unterschied basiert die Konsumerhebung, auch aufgrund der Erhebungsform, auf dem *Inländerkonzept*. Nachdem in der vorliegenden Verteilungsanalyse primär nur jenes Steueraufkommen von Interesse ist, welches von den heimischen Haushalten im Inland aufgewendet wurde, werden die aus der I-O-Tabelle gewonnenen Steuersätze auf das *Inländerkonzept* der VGR Konsumdaten angewandt. Auf Basis dieser Berechnung betragen die verteilungsrelevanten indirekten Steuern gebietsansässiger Personen im Jahr 2010 laut VGR 20,5 Mrd. €, davon entfällt auf die Mehrwertsteuer ein Betrag von 15,1 Mrd. €. Aus der Verbindung der EU-SILC Daten mit den Konsumerhebungsdaten bei gleichzeitiger Verwendung der abgeleiteten I-O-Steuersätze wurde ein verteilungsrelevantes Steueraufkommen (Mehrwertsteuer und Verbrauchssteuer) in der Größenordnung von 18,8 Mrd. € errechnet.

³⁴⁾ Tabak-, Bier-, Alkohol-, Schaumwein- und Mineralölsteuer, Energie- und Normverbrauchsabgabe, Versicherungs-, motorbezogene Versicherungsteuer und Kfz-Steuer.

³⁵⁾ In der VGR findet das "Accrual-Konzept" Anwendung, d. h., maßgebend ist hier der Zeitpunkt der ökonomischen Handlung. Daten im Bundesrechnungsabschluss folgen dem "Cash-Konzept", wo der Zeitpunkt des Geldflusses bestimmend ist.

Dieses Steueraufkommen wird in weiterer Folge nach den einzelnen Einkommensschichten verteilt und bildet die Grundlage der Verteilungsanalyse (siehe Box 3 für weitere Berechnungsdetails). Die Eckdaten für die indirekten Steuern nach VGR und EU-SILC/Konsumerhebung weichen um 1,8 Mrd. € voneinander ab. Diese Differenz kann einerseits durch definitorische Unterschiede zwischen den beiden Datenquellen erklärt werden, als auch durch die unterschiedlichen Deckungsgrade im Ausgabevolumen der einzelnen COICOP-Konsumpositionen (*Kronsteiner-Mann – Schachl, 2011*)³⁶). Ebenso kann durch das "statistische Matching" von Konsumerhebung und EU-SILC eine gewisse Verzerrung entstehen. Dies ist dadurch bedingt, dass aufgrund der Zuordnung der Konsumstruktur auf niedrigere Einkommen in EU-SILC ein niedrigerer Konsum errechnet wird, der die Basis für die Berechnung des indirekten Steueraufkommens ist. Weiters signalisieren auch Steuerdaten aus der OECD Revenue Statistics einen Rückgang der indirekten Steuerbelastung (gemessen am BIP) gegenüber den Vergleichsperioden 2005 bzw. 2000 (*OECD, 2014A*).

Für die Analyse wird auf die Bruttoäquivalenzgesamteinkommen (also einschließlich monetäre Transferleistungen) zurückgegriffen. Die Verteilungswirkungen werden für Unselbständigenhaushalte als auch für Nicht-Selbständigenhaushalte analysiert. Die Gruppe der Nicht-Selbständigenhaushalte beinhaltet neben den Unselbständigenhaushalten auch Haushalte mit PensionistInnen, Arbeitslosen, Personen in Elternkarenz, Präsenz-, Zivildienern, StudentInnen und nicht berufstätigen Hausfrauen, -männern als HauptverdienerIn.

In der Analyse wird vordergründig auf die Verteilungswirkung nach Terzilen (d. h. nach unteren, mittleren und oberen EinkommensbezieherInnen) fokussiert. In den Abbildungen werden jedoch für einen besseren Überblick die Verteilungswirkungen nach Dezilen dargestellt bzw. im Text bei besonderen Auffälligkeiten auch darauf Bezug genommen. In den Tabellen im Anhang findet sich eine detaillierte Darstellung nach unterschiedlichen Einkommensgruppierungen. Ein unmittelbarer Vergleich mit der Vorgängerstudie kann für das Jahr 2005 erfolgen (*Guger et al., 2009, S. 103-112*), da hier ebenfalls die verteilungsrelevanten indirekten (wie auch direkten) Steuern anhand von Befragungsdaten aus der EU-SILC-Erhebung und der Konsumerhebung analysiert wurden. Geringfügig anders stellt sich dies für das Jahr 2000 dar (*Guger et al., 2009, S. 86-97*), da hier sowohl die individuellen Konsum- als auch Einkommensinformationen aus demselben Datenstamm (d. h. einzig aus der Konsumerhebung) entnommen werden konnten und hier kein "Matching" notwendig war. Ein direkter Vergleich der Ergebnisse für das Berichtsjahr 2010 mit jenen aus 2000 ist zwar zulässig, der Unterschied im zugrundeliegenden Konsum/Einkommen-Datenstamm darf dabei jedoch nicht vergessen werden.

³⁶) Wie in der Analyse von *Kronsteiner-Mann – Schachl (2011)* ausgeführt, beläuft sich das gesamte Ausgabenniveau der Konsumerhebung 2009/10 auf 87,1% vom entsprechenden VGR-Vergleichswert. Im Bereich "Ernährung" beispielsweise stimmen die Ausgabenvolumen gut überein, bei "Alkoholischen Getränken und Tabakwaren" liegen die Ausgaben laut Konsumerhebung aber um rund 25% bis 30% unter jenen laut VGR. Da die Verbrauchssteuer auf Tabak recht hoch ist (rund 75% Steueranteil am Verkaufspreis), kann sich u. a. die "Untererfassung" dieser Konsumausgaben dämpfend auf das verteilungsrelevante Steueraufkommen in der Verteilungsanalyse auswirken.

Box 3: Zusammenspiel der unterschiedlichen Datenquellen

Zur Ermittlung des Aufkommens der indirekten Steuern (Mehrwertsteuer und Verbrauchssteuern) und deren Verteilung auf die unterschiedlichen Einkommensgruppen wird eine Vielzahl an Datenquellen herangezogen: Einkommensinformationen auf Ebene der Haushalte stammen aus EU-SILC. Diesen Haushalten wird mittels eines statistischen "Matchingverfahrens" die Ausgabenstruktur der Haushalte der Konsumerhebung zugespielt. Mit entsprechenden Steuersätzen aus der I-O-Tabelle 2010 und der Konsumrechnung werden die indirekten Steuern errechnet. Der daraus entstehende Einkommen/Konsum/Steuer-Datenstamm bildet die Grundlage der Verteilungsanalyse. Dieser wird im Detail wie folgt ermittelt:

- Auf Basis eines "statistischen Matchings" (Bacher, 2002, D'Orazio et al., 2006), konkret auf Basis einer modifizierten Mahalanobis-Distanz Methodik, wird jedem Haushalt (aus der Grundmenge aller Haushalte) von EU-SILC ein "statistischer Zwilling" aus der Konsumerhebung zugewiesen, der sich in wesentlichen Merkmalen nicht oder nur geringfügig von dem aus EU-SILC unterscheidet. Dazu müssen einerseits Merkmale ausgewählt werden, an denen die Ähnlichkeit dingfest gemacht wird und andererseits (Distanz)-Maße, mit denen die Ähnlichkeit ermittelt wird, vorgegeben werden.
- Als wichtigstes Merkmal für das "Matching" dient die Information über das Netto-gesamteinkommen des Haushalts. Weiters werden der Beruf (Stellung im Erwerbs-leben) und das Alter des/der Hauptverdieners/in, die Haushaltsgröße und -zusammensetzung (im Weiteren wichtig für die Äquivalenzzahlen), Fläche der Wohnung sowie regionale Aspekte (d. h. die Zuordnung zu einem Bundesland) beim Auffinden von "statistischen Zwillingen" berücksichtigt.
- Auf Basis dieser Merkmale und nach Vorgabe von Distanzmaßen liefern die "statistischen Zwillinge" aus der Konsumerhebung die benötigte Konsumstruktur für den EU-SILC Datenstamm. Die daraus errechneten Konsumdaten nach COICOP (auf 1- bzw. 2-Steller Ebene) dienen als Ausgangswert für die Berechnung der indirekten Steuern.
- Aus der I-O-Tabelle können für die privaten Haushalte Steuersätze nach CPA-Gliederung errechnet werden, aufgrund des Zusammenhangs von CPA und COICOP können diese Steuersätze wiederum auf den Konsum bezogen werden. Somit können wir auf 1-Steller- bzw. 2-Steller-Ebene Steueranteile gemessen an den Bruttowerten des Konsums ableiten. Die Steueranteile beziehen sich jedoch nicht nur auf die Mehrwertsteuer, sondern inkludieren auch die jeweiligen Verbrauchssteuern.
- Um Informationen zum reinen Mehrwertsteueraufkommen zu erhalten, werden mit Hilfe der Konsumrechnung die entsprechenden Mehrwertsteuersätze ermittelt. Für diese Berechnung wurde uns von Statistik Austria ein gesonderter Mehrwertsteuer-Datenstamm auf Basis COICOP 3-Steller zur Verfügung gestellt.
- Aus der Differenz der I-O-Steuersätze und des Mehrwertsteuersatzes können die Verbrauchssteuern bestimmt werden. In einigen Fällen haben wir den I-O-Steuer-satz an die Werte der Konsumrechnung angeglichen. Bei der Konsumgruppe 04.1 "Gezahlte Wohnungsmieten" beispielsweise wurde der I-O-Steuersatz von 3% auf 9,1% gemessen am Bruttokonsum angehoben. Bei Nahrungsmitteln und alko-

holfreien Getränken sowie Tabak und alkoholischen Getränken war eine Anpassung insofern notwendig, da für die Überführung von CPA zu COICOP die CPA-Gruppe "Beverages, Tobacco products" in diese COICOP-Gruppen einfließt. Da der Steuersatz für Tabak jedoch sehr hoch ist, wären ohne die Korrektur die Steuersätze für alkoholfreie und alkoholische Getränke verfälscht. Auf der anderen Seite wäre der Steuersatz für Tabak laut I-O-Tabelle zu niedrig ausgefallen.

- Auf Basis der modifizierten Steuersätze der I-O-Tabelle ergibt sich für das Jahr 2010 ein VGR Volumen an indirekten Steuern anhand des *Inlandskonzepts* von 21,856 Mrd. €. Da wir in den Befragungsdaten nur inländische Haushalte haben, müssen wir als Vergleichsbasis das *Inländerkonzept* heranziehen. Hier ergeben sich 20,5 Mrd. € für indirekte Steuern, davon entfallen auf die Mehrwertsteuer 15,1 Mrd. €.
- Durch das "statistische Matching" und die Anwendung der modifizierten I-O-Steuersätze erreichen wir in den Individualdaten für das Jahr 2010 verteilungsrelevante indirekte Steuern in der Höhe von 18,8 Mrd. €, davon entfallen 14,2 Mrd. € auf die Mehrwertsteuer.

4.2.2 Ergebnisse

Im Jahr 2010 betrug der Anteil der indirekten Steuern am gesamten Abgabenvolumen der Haushalte 27,2% (11,1 Mrd. €) bei den Unselbständigenhaushalten und 30,6% (16,3 Mrd. €) bei den Nicht-Selbständigenhaushalten (Übersicht 12). Gegenüber den Jahren 2005 und 2000 hatten sich die Anteile in beiden Haushaltsgruppen reduziert (2005: 29,1% Unselbständigenhaushalte bzw. 32,3% Nicht-Selbständigenhaushalte). Auf die Mehrwertsteuer entfiel davon wie in den vergangenen Untersuchungen ein Anteil von rund 75%. Wesentliche Änderungen in der "Konsumbesteuerung" gegenüber dem Jahr 2005 haben sich lediglich im Zuge der Steuerreform 2009/10 ergeben. Hier wurde mit Beginn 2009 für Medikamente ein halbiertes Mehrwertsteuersatz von zehn Prozent eingeführt³⁷⁾. Dies hat die unteren EinkommensbezieherInnen entlastet, da diese im Vergleich zu einkommensstarken Haushalten einen größeren Anteil ihrer Konsumausgaben für den Bereich "Gesundheit" aufwenden.

Dem Berichtsjahr 2010 nachfolgend hat es in der Zwischenzeit weitere Änderungen bei den Verbrauchssteuern gegeben. Im Jahr 2011 wurde beispielsweise die Mineralölsteuer angehoben bzw. eine Flugticketabgabe eingeführt. Ebenfalls Anpassungen hat es im Jahr 2014 gegeben. Hier wurden bei der Pkw-Normverbrauchsbesteuerung Korrekturen durchgeführt sowie bei der Tabak-, Alkohol- und Schaumweinsteuer die Steuersätze erhöht. Im Zuge der Steuerreform 2015/16 sind Änderungen beim reduzierten 10%-Mehrwertsteuersatz vorgesehen (Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes in bestimmten Bereichen auf 13%, etwa bei Hotelnächtingungen).

³⁷⁾ Davor wurden im Zuge der Bundesvoranschläge 2003-04, als Vorstufe zur Steuerreform 2004/05, letztmalig größere Änderungen bei den indirekten Steuern durchgeführt. Konkret wurden die Tabaksteuer sowie umweltbezogene Abgaben (Mineralölsteuer und Energieabgaben) erhöht, die Kraftfahrzeugsteuersätze hingegen gesenkt (Lehner – Schratzenstaller, 2003).

Übersicht 12: Indirekte Steuern, 2010

	Unselbständigenhaushalte		Nicht-Selbständigenhaushalte	
	Mrd. €	Anteile an direkten und indirekten Steuern in %	Mrd. €	Anteile an direkten und indirekten Steuern in %
Indirekte Steuern	11.134	27,2	16.259	30,6
Mehrwertsteuer	8.419	20,5	12.354	23,3
Verbrauchssteuern	2.714	6,6	3.905	7,4

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen.

Die indirekten Steuern nehmen mit der Einkommenshöhe zu. Demzufolge weisen die einkommensstarken Haushalte auch einen höheren Anteil am gesamten Aufkommen an indirekten Steuern aus. Auf Basis der Bruttoäquivalenzgesamteinkommen entfiel im Jahr 2010 auf das erste Terzil ein Anteil von 25,0% bei den Unselbständigenhaushalten und 20,8% bei den Nicht-Selbständigenhaushalten. Dieser Anteil stieg im obersten Drittel der Einkommensverteilung auf über 40% in beiden Haushaltstypen. Selbiges Bild zeigt auch eine getrennte Darstellung nach Verbrauchssteuern und der Mehrwertsteuer. Insgesamt hat sich gegenüber dem Analysejahr 2005 die Aufteilung bei den Unselbständigenhaushalten nicht wesentlich verändert. Vergleicht man hingegen die Nicht-Selbständigenhaushalte, so hat sich hier eine Verschiebung von den unteren zu den oberen EinkommensbezieherInnen eingestellt. Der Anteil der indirekten Steuern ist im unteren Bereich der Einkommensverteilung von 24,3% auf 20,8% gefallen, jener bei den mittleren EinkommensbezieherInnen von 31,7% auf 33,4% und im obersten Terzil von 44,0% auf 45,8% gestiegen (Übersicht 13). Bei den Unselbständigenhaushalten sind die Verteilungskurven (Lorenzkurven) der indirekten Steuern 2010 und 2005 sehr ähnlich. Bei den Nicht-Selbständigenhaushalten hingegen zeigt sich für das Jahr 2010 eine deutliche Verschiebung nach außen (d. h. weg von den niedrigen, hin zu den höheren Einkommensgruppen) und ähnelt der Entwicklung in 2000. Die Verschiebung der indirekten Steueranteile bei den Nicht-Selbständigenhaushalten von 2005 auf 2010 deckt sich auch mit der Verschiebung der Konsumanteile von den unteren zu den oberen Einkommensgruppen. So entfielen im Jahr 2005 rund 25% der privaten Konsumausgaben (ohne imputierte Mieten) auf das erste Terzil, im Berichtsjahr 2010 ist dieser Wert auf etwas mehr als 21% gesunken. Im obersten Terzil hingegen stieg er zwischen 2005 und 2010 um knapp 2 Prozentpunkte an. Erklären lässt sich diese Änderung u. a. durch die unterschiedlichen Konsum-/Sparneigungen der Haushalte. BezieherInnen höherer Einkommen weisen tendenziell eine höhere Sparneigung aus. In Phasen, in denen die verfügbaren Einkommen kräftig steigen, wird nicht alles konsumiert, sondern ein erheblicher Teil davon gespart. In Zeiten "schwachen" Einkommens ermöglicht der Zugriff auf das Ersparte, das Konsumniveau für eine gewisse Zeit aufrecht zu erhalten. Das Jahr 2010 war auch in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 durch eine mäßige Steigerung der verfügbaren Haushaltseinkommen gekennzeichnet. Nominell waren diese laut Sektorrechnung von Statistik Austria im Jahr 2010 um (netto) 1,3% gestiegen (Stand 29. Juni 2015). Die nominellen Konsumausgaben der privaten Haushalte

haben hingegen im selben Zeitraum um 3,2% zugelegt. Die Sparquote sank damit im Jahr 2010 von 11,3 auf 9,4. Mit einem "Entsparen" haben vermutlich eher die Haushalte mit höherem Einkommen reagiert, da diese auch relativ gesehen über mehr Sparreserven verfügen als einkommensschwache Haushalte.

Übersicht 13: Verteilung der äquivalenten indirekten Steuern nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010

Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen	Unselbständigenhaushalte			Nicht-Selbständigenhaushalte		
	Indirekte Steuern	Mehrwert- steuer	Verbrauchs- steuern	Indirekte Steuern	Mehrwert- steuer	Verbrauchs- steuern
	Anteile in %					
1. Terzil	25,0	24,9	25,4	20,8	20,9	20,6
2. Terzil	31,8	31,6	32,4	33,4	33,3	33,8
3. Terzil	43,2	43,5	42,2	45,8	45,8	45,5
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen.

Übersicht 14: Äquivalente indirekte Steuern gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010

Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen	Unselbständigenhaushalte			Nicht-Selbständigenhaushalte		
	Indirekte Steuern	Mehrwert- steuer	Verbrauchs- steuern	Indirekte Steuern	Mehrwert- steuer	Verbrauchs- steuern
	Anteile in %					
1. Terzil	13,4	10,1	3,3	14,0	10,7	3,3
2. Terzil	10,2	7,7	2,5	11,7	8,9	2,8
3. Terzil	7,7	5,9	1,8	8,3	6,3	2,0
Insgesamt	9,4	7,1	2,3	10,1	7,7	2,4

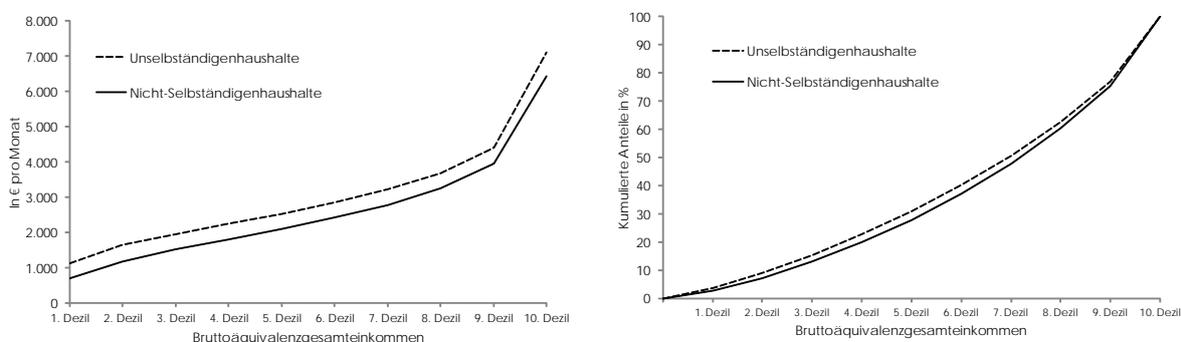
Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen.

Die unterschiedlichen Konsum/Sparreaktionen der privaten Haushalte auf Einkommensänderungen können somit u. a. als Erklärung für die Verschiebung der indirekten Steuer- bzw. Konsumanteile von den unteren zu den oberen Einkommensgruppen dienen. Dies insofern, als in der Gruppe der Nicht-Selbständigenhaushalten einkommensschwächere Haushalte (PensionistInnen, Arbeitslose usw.) stärker vertreten sind und somit der Einfluss der Einkommenshöhe auf die Konsum-/Sparneigungen stärker sichtbar wird als bei den Unselbständigenhaushalten.

In der Analyse ist von Interesse, wie sich die Abgabenlast der indirekten Steuern relative auf die einzelnen Einkommensgruppen verteilt (Übersicht 14). Aus der Literatur bzw. aus den vorangegangenen Untersuchungen ist bekannt, dass eine regressiv wirkende Verteilungswirkung bei den indirekten Steuern vorherrscht. Erklärt wird dies durch eine mit der Höhe des Einkommens einhergehende rückläufige Konsumneigung. Im unteren Terzil betragen die indirekten Steuern der Unselbständigenhaushalte 13,4% der Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, im mittleren

Terzil 10,2% und im oberen Terzil 7,7%. Bei den Nicht-Selbständigenhaushalten lagen die Ergebnisse bei 14,0%, 11,7% und 8,3%. Im Durchschnitt lag der Anteil der indirekten Steuern bei den Unselbständigenhaushalten bei 9,4% und bei den Nicht-Selbständigenhaushalten bei 10,1%. Der höhere indirekte Steueranteil bei den Nicht-Selbständigenhaushalten erklärt sich daraus, dass diese Haushaltsgruppe aufgrund der Berücksichtigung von einkommensschwächeren Haushalten (wie etwa Haushalte, in denen der/die HauptverdienerIn arbeitslos gemeldet ist) ein niedrigeres Einkommen aufweist, niedrige EinkommensbezieherInnen tendenziell einen höheren Anteil davon konsumieren und dadurch relativ gesehen u. a. ein höheres Mehrwertsteueraufkommen leisten.

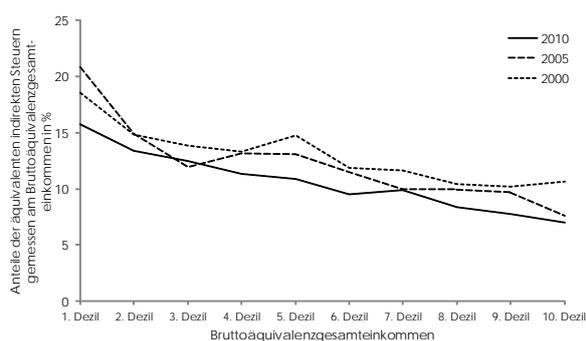
Abbildung 9: Vergleich der Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigen- und Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010



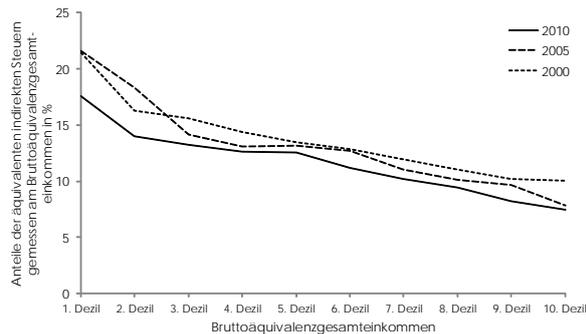
Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. Die Dezileinteilung der Unselbständigen- und Nicht-Selbständigenhaushalte erfolgte jeweils nach deren Bruttoäquivalenzgesamteinkommen.

Abbildung 10: Äquivalente indirekte Steuern gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2000, 2005, 2010

Unselbständigenhaushalte



Nicht-Selbständigenhaushalte



Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen.

An der regressiven Verteilungswirkung der indirekten Steuern hat sich für das Analysejahr 2010 nichts verändert. Im Vergleich zum Jahr 2005 hat sich jedoch die Streuung (gemessen am

Variationskoeffizienten bzw. mittels der Spannweite³⁸⁾) zwischen den Einkommensgruppen deutlich reduziert. Dies resultiert hauptsächlich aus dem Unterschied bei den geringsten EinkommensbezieherInnen. Im Jahr 2010 haben die Unselbständigenhaushalte im ersten Dezil der Einkommensverteilung gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen 15,7% für indirekte Steuern aufgewendet, im Jahr 2005 lag dieser Anteil mit knapp 21% deutlich darüber. Generell hat sich der Anteil am Einkommen, welcher den indirekten Steuern (Mehrwertsteuer und Verbrauchssteuern) zugeschrieben wird, zwischen den Vergleichsperioden 2005 und 2010 verringert. Dies gilt grundsätzlich über alle Einkommensgruppen hinweg, einzig im dritten Dezil bei den Unselbständigenhaushalten liegt der Anteil im Jahr 2010 etwas über jenem von 2005.

Übersicht 15: Äquivalente indirekte Steuern gemessen am äquivalenten Konsum, 2010

Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen	Unselbständigenhaushalte			Nicht-Selbständigenhaushalte		
	Indirekte Steuern	Mehrwert- steuer	Verbrauchs- steuern	Indirekte Steuern	Mehrwert- steuer	Verbrauchs- steuern
	Anteile in %					
1. Terzil	15,9	12,0	3,9	15,2	11,6	3,6
2. Terzil	16,0	12,1	4,0	15,6	11,8	3,8
3. Terzil	15,7	12,0	3,8	15,6	11,9	3,7
Insgesamt	15,9	12,0	3,9	15,5	11,8	3,7

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen.

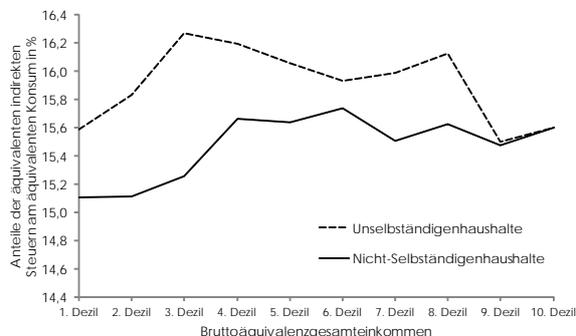
Bezieht man die Aufwendungen für indirekte Steuern auf das Konsumniveau, so ergeben sich nur geringe Schwankungen zwischen den Einkommensschichten und die Steueraufwendungen wirken überwiegend leicht progressiv. Im unteren Terzil der Unselbständigenhaushalten betrug der Anteil an indirekten Steuern am Konsum 15,9%, im mittleren Terzil 16,0% und im oberen Terzil 15,7%. Jene der Nicht-Selbständigenhaushalte lagen bei 15,2% und jeweils 15,6% (Übersicht 15). Der Anteil im dritten Terzil ist demnach wieder leicht gesunken bzw. hat stagniert. Eine nähere Betrachtung der Verteilung nach Dezilen ergibt für die Unselbständigenhaushalte ein sehr heterogenes Bild: Der Anteil der indirekten Steuern am Konsum steigt im ersten Drittel kräftig an, sinkt bis zum sechsten Dezil, steigt bis zum achten wieder an und fällt in den letzten beiden Dezilen markant ab. Für die Nicht-Selbständigenhaushalte liefert die Dezilbetrachtung einen etwas homogeneren steigenden indirekten Steueranteil an den Konsumausgaben (erstes Dezil 15,1%, zehntes Dezil 15,6%). Der Variationskoeffizient, wie auch die Spannweite, fallen hier im Vergleich zu den Unselbständigenhaushalten geringer aus. Mit Ausnahme der beiden obersten Einkommensklassen (neuntes und zehntes Dezil) weisen die Unselbständigenhaushalte gegenüber den Nicht-Selbständigenhaushalten einen höheren Anteil an indirekten Steuern am Konsum aus. Dies beruht hauptsächlich auf den Unterschieden in den Konsumausgabenprofilen der beiden Haushaltsgruppen und den unter-

³⁸⁾ Der Variationskoeffizient setzt die durch die Varianz gemessenen Schwankungen in Beziehung zum Mittelwert. Die Spannweite stellt die Differenz zwischen höchstem und niedrigstem Anteil dar.

schiedlichen Steuerbelastungen der verschiedenen Konsumgüter. Ausgaben für Nahrungsmittel und Mieten sind beispielsweise mit 10% Mehrwertsteuer belegt. Einkommensschwache Haushalte müssen erfahrungsgemäß einen größeren Teil ihres verfügbaren Einkommens für die Befriedigung der notwendigen Bedürfnisse wie etwa Wohnen, Essen und Trinken aufwenden. Dieser höhere Anteil in Verbindung mit einem geringeren Steuersatz bewirkt relativ gesehen eine geringere Steuerbelastung. Nachdem bei den Nicht-Selbständigenhaushalten im Vergleich zu den Unselbständigenhaushalten definitorisch eher einkommensschwächere Haushalte (etwa arbeitslose Personen oder jene in Elternkarenz oder StudentInnen) zusätzlich betrachtet werden, resultiert dies wie angeführt tendenziell in einem geringeren Anteil indirekter Steuern an den Konsumausgaben. Wie auch beim Einkommen hat sich der Anteil der indirekten Steuern im Bezug auf die Konsumausgaben zwischen 2005 und 2010 reduziert; Variationskoeffizient wie auch die Spannweite fallen kleiner aus. Im Vergleich zur Analyse für das Einkommen, streuen die Anteile an den Konsumausgaben aber deutlich geringer.

Betrachtet man die indirekten Steuern im Verhältnis zur gesamten Steuerbelastung eines Haushalts, so zeigt sich eine stark regressive Verteilung (sowohl für die Mehrwertsteuer als auch für die Verbrauchssteuern). Der Anteil der indirekten Steuern nimmt mit der Einkommenshöhe deutlich ab. Im untersten Einkommensdrittel nahmen 2010 in Summe die Mehrwertsteuer und Verbrauchssteuern einen Anteil am gesamten Steueraufkommen von 42% bei den Unselbständigenhaushalten bzw. 58% bei den Nicht-Selbständigenhaushalten ein (Übersicht 16). Im obersten Einkommensdrittel lagen die entsprechenden Anteile bei 21% bzw. 23%. Der deutlich höhere Anteil bei den geringen EinkommensbezieherInnen spiegelt neben den stärkeren Konsumneigungen in dieser Gruppe und den daraus relativ gesehen höheren Konsum- und Verbrauchssteuern auch den progressiven Einkommensteuersatz wider. Die direkten Lohn- und Gehaltsabgaben der unselbständig Beschäftigten (wie Sozialversicherung und Lohnsteuer) verteilen sich bei den Unselbständigenhaushalten auf 12,6% im ersten Terzil, 27,2% im mittleren Terzil und 60,2% im dritten Terzil. Bezogen auf das äquivalente Gesamteinkommen entfallen 18,6% (erstes Terzil) bzw. 29,7% (drittes Terzil) auf die direkten Steuern. Bei den Nicht-Selbständigenhaushalten wird die progressive Verteilung dieser direkten Abgaben noch verstärkt, da beispielsweise PensionistInnen geringere Sozialabgaben bzw. Arbeitslose keine dieser direkten Abgaben zu leisten haben. Daraus erklärt sich auch im Gegenzug dazu der hohe Anteil an indirekten Steuern von knapp 60% am gesamten Steueraufkommen in der Gruppe der Nicht-Selbständigenhaushalte. Auch weist diese Haushaltsguppe im Vergleich zu den Unselbständigenhaushalten eine höhere Schwankungsbreite über die Einkommensklassen aus. Im ersten Dezil entfallen bei den Nicht-Selbständigenhaushalten acht von zehn Euro an Steueraufkommen auf die indirekten Steuern, bei den Unselbständigenhaushalten sind es nur jeder zweite Euro. Im obersten Dezil machen hingegen die indirekten Steuern in beiden Haushaltsguppen mit rund zwei von zehn "Steuereuros" einen ähnlich hohen Anteil am gesamten Steueraufkommen aus.

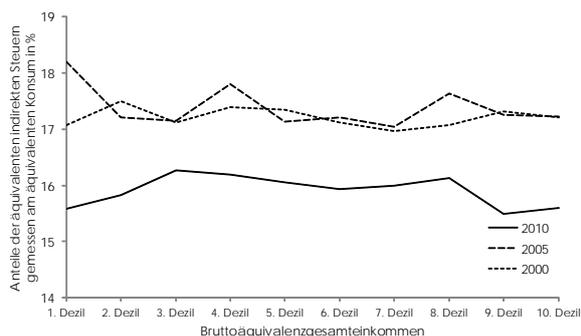
Abbildung 11: Äquivalente indirekte Steuern gemessen am äquivalenten privaten Konsum, 2010



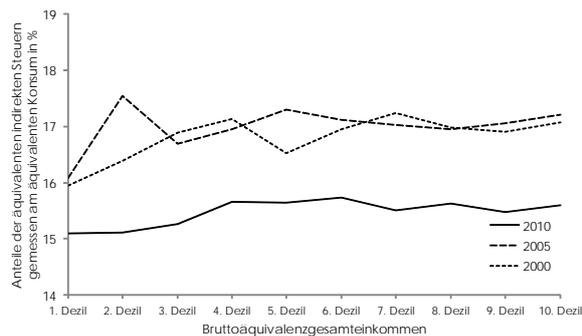
Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 12: Äquivalente indirekte Steuern gemessen am äquivalenten Konsum, 2000, 2005, 2010

Unselbständigenhaushalte



Nicht-Selbständigenhaushalte



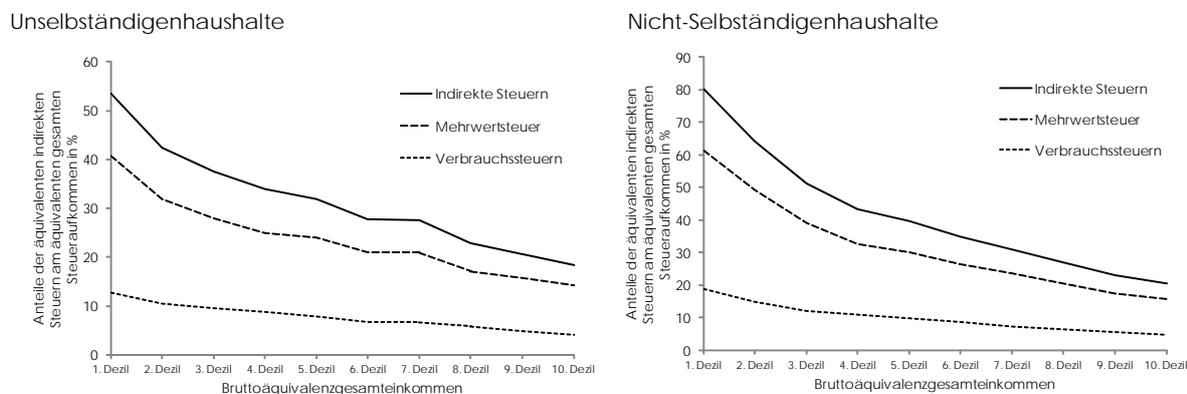
Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen.

Übersicht 16: Äquivalente indirekte Steuern gemessen am äquivalenten gesamten Steueraufkommen, 2010

Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen	Unselbständigenhaushalte			Nicht-Selbständigenhaushalte		
	Indirekte Steuern	Mehrwert- steuer	Verbrauchs- steuern	Indirekte Steuern	Mehrwert- steuer	Verbrauchs- steuern
	Anteile in %					
1. Terzil	41,8	31,5	10,3	58,1	44,4	13,8
2. Terzil	29,7	22,4	7,4	36,8	27,9	8,9
3. Terzil	20,6	15,7	4,9	23,1	17,6	5,5
Insgesamt	26,6	20,1	6,5	30,8	23,4	7,4

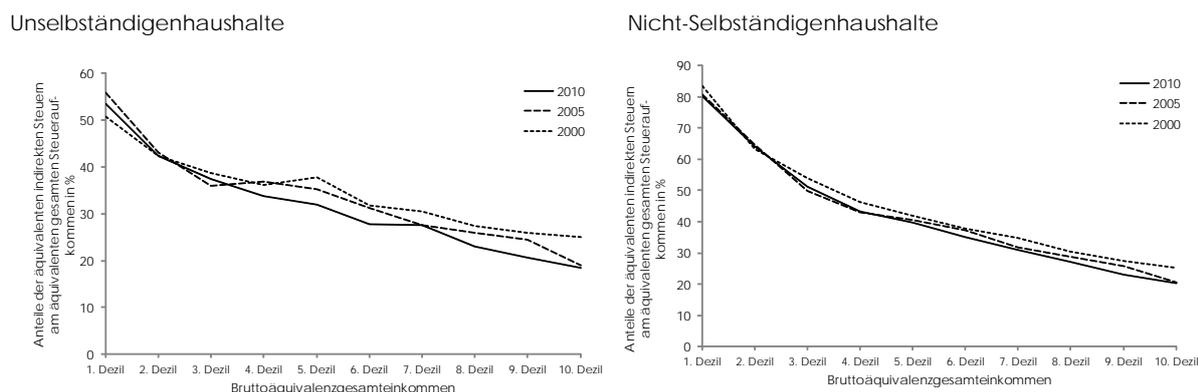
Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 13: Äquivalente indirekte Steuern gemessen am äquivalenten gesamten Steueraufkommen, 2010



Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 14: Äquivalente indirekte Steuern gemessen am äquivalenten gesamten Steueraufkommen, 2000, 2005, 2010



Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen.

Ein Vergleich mit dem Jahr 2005 zeigt eine ähnliche Struktur der Verteilung des gesamten Steueraufkommens zwischen indirekten und direkten Steuern, mit einer leichten Tendenz hin zu einem etwas geringeren Anteil der indirekten Steuern. Im Durchschnitt machten im Jahr 2010 die indirekten Steuern rund 27% des gesamten Steueraufkommens bei den Unselbständigenhaushalten aus, im Jahr 2005 betrug der Anteil zum Vergleich 29%. Ähnliches gilt für die Nicht-Selbständigenhaushalte (2010: 31% bzw. 2005: 33%).

4.2.3 Zusammenfassung

Das gesamte Steuervolumen an indirekten Steuern verteilte sich im Berichtsjahr 2010 auf die einzelnen Einkommensgruppen ähnlich wie in den untersuchten Vorperioden, d. h., je höher das Haushaltseinkommen, desto höher fiel auch die Steuer in dieser Einkommensgruppe aus.

Vom untersten Einkommensdrittel wurden im Jahr 2010 bis zu einem Viertel der gesamten indirekten Steuern getragen, das oberste Einkommensdrittel steuerte über 40% bei. Bei den Nicht-Selbständigenhaushalten, in denen auch niedrige EinkommensbezieherInnen wie etwa Arbeitslose oder PensionistenInnen berücksichtigt sind, hat sich die Anteilsverteilung gegenüber dem Vergleichsjahr 2005 verändert: Der Anteil ist im unteren Bereich der Einkommensverteilung gesunken, bei den mittleren bis oberen Einkommensklassen entsprechend gestiegen. Dies kann u. a. durch eine unterschiedliche Konsum-/Sparneigung der Haushalte und deren Reaktion auf Veränderungen der verfügbaren Einkommen erklärt werden. Haushalte mit hohem Einkommen können durch "Entsparen" das Konsumniveau in Phasen schwacher Einkommensentwicklung, wie dies im Berichtsjahr 2010 als Folgewirkung der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 der Fall war, leichter aufrecht erhalten als Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung. Als Folge eines höheren Konsums verschiebt sich somit auch das Aufkommen an indirekten Steuern in Richtung einkommensstarker Haushalte.

Die indirekten Steuern verteilten sich auf die einzelnen Einkommensgruppen (gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, also einschließlich Transferzahlungen) wie erwartet regressiv. Im untersten Drittel der Verteilung machten die indirekten Steuern rund 14% des Haushaltseinkommens aus, im obersten sank dieser Anteil auf rund 8%. Im Vergleich zum Jahr 2005 hat sich der Regressionsgrad verringert, hauptsächlich aufgrund einer stark gesunkenen Abgabenbelastung an indirekten Steuern bei den niedrigsten EinkommensbezieherInnen (erstes Dezil Unselbständigenhaushalte: 15,7% (2010), 20,8% (2005)).

Bezogen auf das Konsumniveau lässt sich eine leicht progressive Verteilungswirkung der Mehrwertsteuer und Verbrauchssteuern feststellen. Im unteren Terzil lag der Anteil an indirekten Steuern bei den Nicht-Selbständigenhaushalten bei 15,2% sowie jeweils im mittleren und oberen Terzil bei 15,6%. Die Anteile am Konsum streuen im Vergleich zum Einkommen demnach auch deutlich geringer.

Im Verhältnis zur gesamten Abgabenbelastung nahm der Anteil der indirekten Steuern mit dem Einkommen deutlich ab: Auf die Haushalte in den untersten 10% der Einkommensverteilung entfielen 53% (Unselbständigenhaushalte) bzw. 80% (Nicht-Selbständigenhaushalte) des Steueraufkommens auf indirekte Steuern, in den Top-10% sinkt der Anteil markant auf 18% (Unselbständigenhaushalte) bzw. 20% (Nicht-Selbständigenhaushalte). Eine höhere Konsumneigung bei den einkommensschwachen Haushalten in Verbindung mit dem vorherrschenden progressiven Einkommensteuersatz wirkte hier auf die stark regressive Verteilung ein. Gegenüber dem Jahr 2005 hat sich das regressive Bild nicht wesentlich verändert. Lediglich der Anteil insgesamt an indirekten Steuern sank (im Durchschnitt um rund 2 Prozentpunkte), u. a. eine Folge der niedrigeren Konsumquote der dem Bericht zugrundeliegenden Konsumerhebung 2009/10.

4.2.4 Anhang: Ergänzende Übersichten

Übersicht A 4.2.4.1: Verteilung der äquivalenten indirekten Steuern nach Bruttoäquivalenz-gesamteinkommen, 2010

Bruttoäquivalenz-gesamteinkommen	Unselbständigenhaushalte			Nicht-Selbständigenhaushalte		
	Indirekte Steuern	Mehrwertsteuer	Verbrauchssteuern	Indirekte Steuern	Mehrwertsteuer	Verbrauchssteuern
	Anteile in %					
1. Dezil	6,1	6,1	6,0	4,6	4,6	4,5
2. Dezil	7,6	7,5	7,6	6,2	6,3	6,1
3. Dezil	8,4	8,3	8,7	7,6	7,6	7,5
4. Dezil	8,8	8,6	9,5	8,6	8,5	9,0
5. Dezil	9,4	9,4	9,6	10,0	9,9	10,2
6. Dezil	9,3	9,4	9,2	10,3	10,1	10,7
7. Dezil	11,0	11,0	10,9	10,7	10,8	10,4
8. Dezil	10,6	10,4	11,1	11,6	11,6	11,6
9. Dezil	11,8	11,8	11,5	12,3	12,3	12,3
10. Dezil	17,0	17,4	15,9	18,1	18,2	17,8
1. Quartil	17,6	17,6	17,7	14,3	14,4	14,0
2. Quartil	22,7	22,4	23,6	22,6	22,4	23,2
3. Quartil	25,4	25,3	25,7	26,7	26,7	26,7
4. Quartil	34,3	34,7	32,9	36,4	36,5	36,2
1. Terzil	25,0	24,9	25,4	20,8	20,9	20,6
2. Terzil	31,8	31,6	32,4	33,4	33,3	33,8
3. Terzil	43,2	43,5	42,2	45,8	45,8	45,5
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen.

Übersicht A 4.2.4.2: Äquivalente indirekte Steuern gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010

Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen	Unselbständigenhaushalte			Nicht-Selbständigenhaushalte		
	Indirekte Steuern	Mehrwert- steuer	Verbrauchs- steuern	Indirekte Steuern	Mehrwert- steuer	Verbrauchs- steuern
	Anteile in %					
1. Dezil	15,7	12,0	3,8	17,6	13,4	4,1
2. Dezil	13,4	10,1	3,3	14,0	10,8	3,3
3. Dezil	12,5	9,3	3,2	13,2	10,1	3,1
4. Dezil	11,3	8,4	3,0	12,6	9,5	3,2
5. Dezil	10,9	8,2	2,7	12,6	9,5	3,1
6. Dezil	9,5	7,2	2,3	11,2	8,4	2,8
7. Dezil	9,9	7,5	2,4	10,2	7,8	2,4
8. Dezil	8,4	6,2	2,1	9,4	7,2	2,3
9. Dezil	7,7	5,9	1,8	8,2	6,3	2,0
10. Dezil	7,0	5,4	1,6	7,5	5,7	1,8
1. Quartil	13,8	10,4	3,4	14,7	11,3	3,4
2. Quartil	11,4	8,5	2,9	12,7	9,6	3,1
3. Quartil	9,4	7,1	2,3	10,4	7,9	2,5
4. Quartil	7,4	5,7	1,7	8,0	6,1	1,9
1. Terzil	13,4	10,1	3,3	14,0	10,7	3,3
2. Terzil	10,2	7,7	2,5	11,7	8,9	2,8
3. Terzil	7,7	5,9	1,8	8,3	6,3	2,0
Insgesamt	9,4	7,1	2,3	10,1	7,7	2,4

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen.

Übersicht A 4.2.4.3: Äquivalente indirekte Steuern gemessen am äquivalenten Konsum, 2010

Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen	Unselbständigenhaushalte			Nicht-Selbständigenhaushalte		
	Indirekte Steuern	Mehrwert- steuer	Verbrauchs- steuern	Indirekte Steuern	Mehrwert- steuer	Verbrauchs- steuern
	Anteile in %					
1. Dezil	15,6	11,9	3,7	15,1	11,5	3,6
2. Dezil	15,8	11,9	3,9	15,1	11,6	3,5
3. Dezil	16,3	12,2	4,1	15,3	11,7	3,6
4. Dezil	16,2	12,0	4,2	15,7	11,8	3,9
5. Dezil	16,1	12,1	4,0	15,6	11,8	3,8
6. Dezil	15,9	12,1	3,8	15,7	11,8	3,9
7. Dezil	16,0	12,1	3,9	15,5	11,9	3,6
8. Dezil	16,1	12,0	4,1	15,6	11,9	3,8
9. Dezil	15,5	11,8	3,7	15,5	11,8	3,7
10. Dezil	15,6	12,0	3,6	15,6	11,9	3,7
1. Quartil	15,8	11,9	3,9	15,1	11,6	3,5
2. Quartil	16,2	12,1	4,1	15,6	11,8	3,8
3. Quartil	16,0	12,1	4,0	15,6	11,9	3,7
4. Quartil	15,6	12,0	3,7	15,6	11,9	3,7
1. Terzil	15,9	12,0	3,9	15,2	11,6	3,6
2. Terzil	16,0	12,1	4,0	15,6	11,8	3,8
3. Terzil	15,7	12,0	3,8	15,6	11,9	3,7
Insgesamt	15,9	12,0	3,9	15,5	11,8	3,7

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen.

Übersicht A 4.2.4.4: Äquivalente indirekte Steuern gemessen am äquivalenten gesamten Steueraufkommen, 2010

Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen	Unselbständigenhaushalte			Nicht-Selbständigenhaushalte		
	Indirekte Steuern	Mehrwert- steuer	Verbrauchs- steuern	Indirekte Steuern	Mehrwert- steuer	Verbrauchs- steuern
	Anteile in %					
1. Dezil	53,4	40,7	12,8	80,1	61,3	18,9
2. Dezil	42,4	32,0	10,4	64,1	49,2	14,9
3. Dezil	37,4	28,0	9,5	51,3	39,2	12,1
4. Dezil	33,9	25,0	8,8	43,4	32,6	10,8
5. Dezil	31,9	24,0	7,9	39,8	30,1	9,7
6. Dezil	27,7	21,0	6,7	35,0	26,3	8,7
7. Dezil	27,6	20,9	6,7	30,9	23,8	7,2
8. Dezil	22,9	17,1	5,9	27,1	20,6	6,5
9. Dezil	20,6	15,7	4,9	22,9	17,5	5,5
10. Dezil	18,4	14,2	4,2	20,4	15,6	4,8
1. Quartil	44,4	33,5	10,9	64,8	49,7	15,1
2. Quartil	33,6	25,0	8,5	42,7	32,2	10,5
3. Quartil	26,6	20,1	6,6	31,7	24,1	7,6
4. Quartil	19,7	15,1	4,6	22,0	16,8	5,2
1. Terzil	41,8	31,5	10,3	58,1	44,4	13,8
2. Terzil	29,7	22,4	7,4	36,8	27,9	8,9
3. Terzil	20,6	15,7	4,9	23,1	17,6	5,5
Insgesamt	26,6	20,1	6,5	30,8	23,4	7,4

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen.

4.3 Verteilungswirkungen der öffentlichen Abgaben insgesamt

Alois Guger

Die Umverteilungswirkung der Steuern und öffentlichen Abgaben wurde in der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts in Österreich in Summe regressiver und in der zweiten Hälfte progressiver. Die durchschnittliche Abgabenbelastung der privaten Haushalte ist über das gesamte Jahrzehnt gesunken, in der zweiten Hälfte aber stärker als in der ersten. Da die Bedeutung der regressiv wirkenden Sozialabgaben und indirekten Steuern stärker zurückging als der Anteil der Lohnsteuer, ist der Progressionsgrad des Abgabensystems gestiegen.

Für die adäquate Beurteilung und Interpretation dieser Entwicklung sind ganz generell folgende methodische Hinweise zu beachten:

- Für die Beurteilung der gesamten Abgabenzinzidenz – also einschließlich der indirekten Steuern – werden in dieser Studie alle Steuern und Abgaben der Haushalte auf das gesamte Bruttoeinkommen (einschließlich monetärer Transfers) bezogen. Denn für die Wirkungen der indirekten Abgaben, die über den Konsum geleistet werden, spielen auch die monetären Transfers eine entscheidende Rolle; in Haushalten mit niedrigem Einkommen käme ohne öffentliche Transfers ein großer Teil der Konsumausgaben und damit der indirekten Steuerleistung nicht zustande.
- Es sei noch einmal in Erinnerung gerufen, dass in dieser Analyse Pensionen wie Primäreinkommen behandelt werden. Da aus Pensionen aber keine Pensionsversicherungs-, Arbeitslosenbeiträge u. a. bezahlt werden, ergibt sich für Nicht-Selbständigenhaushalte, bzw. für alle Haushalte, schon aus strukturellen Gründen ein progressives Abgabensystem. Daher wird der Progressivitätsgrad des Steuer- und Abgabensystems hier vor allem anhand der Abgabenbelastung der Unselbständigenhaushalte abgeschätzt.

4.3.1 Entwicklung der Gesamtabgabenbelastung

Die Abgabenbelastung war im hier zugrunde gelegten Betrachtungszeitraum 2000 bis 2010 in Österreich nach den Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu Beginn des letzten Jahrzehnts am höchsten (Übersicht 3): Als Anteil am Bruttoinlandsprodukt belief sich die Abgabenquote im Jahr 2000 auf 42,4% und erreichte im Jahr darauf mit 43,9% den bisher höchsten Wert. Seither sank die Abgabenquote weitgehend kontinuierlich bis 2005 auf 42,4% und bis 2010 auf 41,0%. Im Gefolge der anhaltenden Wachstumsschwäche sowie als Ergebnis der diversen steuerlichen Konsolidierungsmaßnahmen, die insgesamt einen beträchtlichen Umfang erreichen, steigt die Abgabenbelastung seither und dürfte 2014 wieder 43% überschritten haben.

Auch auf Haushaltsebene ist die Gesamtabgabenquote gemessen am äquivalenten Gesamteinkommen – also Primäreinkommen plus monetäre öffentliche Transferleistungen – im letzten Jahrzehnt merklich zurückgegangen: für die Haushalte der Unselbständigen von 38,8% im Jahr 2000 auf 37,6% im Jahr 2005 und 35,6% im Jahr 2010 (Übersicht 17). Die Abga-

benquote zur Mitte des Jahrzehnts entsprach damit jener zu Beginn der 1990er-Jahre (Guger et al., 1996A, Übersicht 4.14). Auch für die Nicht-Selbständigenhaushalte sank die Abgabenbelastung von 34,8% im Jahr 2000, auf 34,5% zur Mitte des Jahrzehnts und 32,9% im Jahr 2010.

Übersicht 17: Äquivalente Abgabenquoten gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2000, 2005, 2010

	Unselbständigenhaushalte			Nicht-Selbständigenhaushalte		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010
<i>Bruttoäquivalenz-</i> <i>gesamteinkommen</i>						
				Abgabenquote in %		
1. Dezil	36,5	37,3	29,4	25,6	26,7	21,9
2. Dezil	35,0	34,6	31,6	25,7	28,4	21,9
3. Dezil	35,9	33,2	33,3	28,9	28,4	25,8
4. Dezil	36,9	35,7	33,4	31,2	30,4	29,1
5. Dezil	39,0	37,0	34,1	32,1	32,4	31,6
6. Dezil	37,3	36,9	34,3	34,1	34,1	32,0
7. Dezil	38,3	36,1	35,7	34,5	34,6	33,0
8. Dezil	38,2	38,3	36,5	36,0	35,0	34,7
9. Dezil	39,5	39,5	37,6	37,0	37,5	35,9
10. Dezil	42,5	40,0	38,0	39,8	38,3	36,7
1. Quartil	35,6	35,1	31,1	26,6	27,8	22,7
2. Quartil	37,7	35,8	33,8	31,2	31,0	29,8
3. Quartil	37,8	36,8	35,4	34,7	34,4	32,9
4. Quartil	40,9	39,6	37,6	38,4	37,7	36,2
1. Terzil	36,1	34,7	32,0	27,4	28,5	24,0
2. Terzil	37,7	36,6	34,4	33,1	33,0	31,8
3. Terzil	40,5	39,3	37,4	37,9	37,1	35,8
Insgesamt	38,8	37,6	35,6	34,8	34,5	32,9
				Gini-Koeffizient		
Insgesamt	0,292	0,297	0,310	0,366	0,355	0,384

Q: Guger et al. (2009), EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen.

4.3.2 Inzidenz der Gesamtabgaben

In Summe wirkt in Österreich das Abgabensystem nur schwach progressiv. Der Progressionsgrad – also die Umverteilungswirkung – des Abgabensystems, den wir hier am effektiven Progressionsindex (P_{MT}) von Musgrave – Thin messen (siehe Übersicht 11), hatte in der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts leicht abgenommen und stieg in der zweiten Hälfte spürbar an, dies reichte aber nicht aus, um die wachsende Ungleichheit in den Primäreinkommen zu kompensieren. In beiden Perioden nahm daher die Ungleichheit sowohl in der Brutto- als auch in der "Nettoeinkommensverteilung" (also unter Berücksichtigung aller Abgaben – auch der indirekten Steuern) zu.

Bei sinkender durchschnittlicher Abgabenbelastung ist zwischen 2000 und 2005 die Abgabenquote für die untersten 10% der Unselbständigenhaushalte um +0,8 Prozentpunkte und für das

unterste Viertel der Nicht-Selbständigenhaushalte um +1,2 Prozentpunkte gestiegen. Im gleichen Zeitraum wurde das oberste Dezil in beiden Haushaltsgruppen um 2½ bzw. 1½ Prozentpunkte entlastet (Übersicht 17). In der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts hat daher bei zunehmender Konzentration der Bruttoeinkommen der Progressionsgrad des österreichischen Steuersystems eher abgenommen. Der Progressionsindex (P_{MT}) ging für Unselbständigenhaushalte von 1,024 auf 1,022 zurück (Übersicht 18) und für Nicht-Selbständigenhaushalte von 1,048 auf 1,041 (Übersicht 19). Ausschlaggebend für die Abnahme der Progression des Abgabensystems in diesem Zeitraum war die deutliche Zunahme der Regressivität der indirekten Steuern. Während die Sozialabgaben leicht und die Lohnsteuer spürbar progressiver wurden – also die Belastung in den niedrigeren Einkommensklassen sank und in den oberen stieg oder unverändert blieb – war die Belastung mit indirekten Steuern im ersten Quartil gestiegen und in den oberen drei Quartilen deutlich gesunken³⁹).

In der zweiten Hälfte des Jahrzehnts, zwischen 2005 und 2010, ist dagegen die Progression des Abgabensystems gestiegen: Das unterste Viertel wurde mit 4 bzw. 5 Prozentpunkten in beiden Haushaltsgruppen deutlich stärker entlastet als die Einkommensklassen darüber; in diesem Zeitraum ging die Abgabenquote zwischen 1½ und 2 Prozentpunkte zurück. 2010 war damit die Progressivität stärker als in den Beobachtungszeitpunkten davor. Trotzdem ist das Ausmaß der Abgabenprogression in Österreich gering: Die Abgabenquote war 2010 im oberen Drittel der Unselbständigenhaushalte mit 37,4% nur um 5,4 Prozentpunkte (2005: 4,6 Prozentpunkte) höher als im unteren Drittel mit 32% (Übersicht 17). Für Nicht-Selbständigenhaushalte sind aufgrund der Pensionen und Transfereinkommen die Unterschiede in der Abgabenbelastung nach Einkommensklassen größer: 11,8 Prozentpunkte (2005: 8,6 Prozentpunkte) zwischen der Abgabenquote von 35,8% im oberen Drittel und 24% im unteren (Übersicht 17). Auch im Progressionsindex (P_{MT}), der mit dem Wert 1 Proportionalität signalisiert, spiegelt sich die schwache Progressivität des Abgabensystems: Für Unselbständigenhaushalte lag sein Wert im Jahr 2010 bei 1,026 und für Nicht-Selbständigenhaushalte bei 1,048.

Die schwache Umverteilungswirkung des Abgabensystems kommt auch in der Verteilung der Abgaben über die Einkommenschichten deutlich zum Ausdruck: Das untere Drittel der Unselbständigenhaushalte, das 2010 17,7% der äquivalenten Bruttogesamteinkommen (also einschließlich der monetären Transfers) bezog, zahlte 15,9% aller Abgaben, das mittlere Drittel mit 29,3% Einkommensanteil 28,4% und das obere Drittel mit einem Einkommensanteil von 53% entrichtete 55,7% aller Abgaben (Übersicht 18). Selbst in den Nicht-Selbständigenhaushalten, wo in den niedrigeren Einkommensklassen PensionistInnen und TransfereinkommensbezieherInnen stark vertreten sind, leistete das untere Drittel mit 15,1% Bruttoeinkommensanteil 11% des Abgabenaufkommens. Auf die oberen zwei Drittel entfiel also nur ein um 4 Prozentpunkte höherer Abgabenanteil, als ihrem Einkommensanteil entspricht (Übersicht 19).

³⁹) Siehe *Breuss et al.* (2004), *Lehner – Schratzenstaller* (2003, S. 620) verweisen in ihrer Analyse der Bundesvoranschläge 2003-04 auf die deutliche Änderungen in der Steuerstruktur durch die Anhebung von indirekten Steuern (umweltbezogene und Tabaksteuern) und *Marterbauer – Walterskirchen* (2000) auf deren Verteilungswirkungen.

Übersicht 18: Äquivalente Abgabenbelastung der Unselbständigenhaushalte nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010

Bruttoäquivalenzgesamteinkommen	Bruttogesamteinkommen	Sozialabgaben		Lohnsteuer		Äquivalent Indirekte Steuern		Abgaben insgesamt		Nettogesamteinkommen	
	Anteile in %	Anteile in %	Anteile in % ¹⁾	Anteile in %	Anteile in % ¹⁾	Anteile in %	Anteile in % ¹⁾	Anteile in %	Anteile in % ¹⁾	Anteile in %	Anteile in % ¹⁾
1. Dezil	3,7	3,1	11,8	0,6	1,9	6,1	15,7	3,0	29,4	4,0	70,6
2. Dezil	5,3	5,2	13,7	2,0	4,5	7,6	13,4	4,7	31,6	5,6	68,4
3. Dezil	6,4	6,7	14,7	3,2	6,2	8,4	12,5	6,0	33,3	6,6	66,7
4. Dezil	7,4	7,8	14,8	4,4	7,3	8,8	11,3	6,9	33,4	7,6	66,6
5. Dezil	8,2	8,9	15,2	5,4	8,0	9,4	10,9	7,9	34,1	8,4	65,9
6. Dezil	9,3	10,2	15,3	7,3	9,5	9,3	9,5	9,0	34,3	9,5	65,7
7. Dezil	10,5	11,3	15,1	9,3	10,7	11,0	9,9	10,5	35,7	10,5	64,3
8. Dezil	11,9	13,2	15,5	12,5	12,7	10,6	8,4	12,2	36,5	11,7	63,5
9. Dezil	14,3	15,1	14,7	17,9	15,1	11,8	7,7	15,2	37,6	13,9	62,4
10. Dezil	23,1	18,6	11,3	37,4	19,7	17,0	7,0	24,6	38,0	22,2	62,0
1. Quartil	12,0	11,4	13,3	4,0	4,0	17,6	13,8	10,5	31,1	12,9	68,9
2. Quartil	18,9	20,2	15,0	11,7	7,5	22,7	11,4	18,0	33,8	19,4	66,2
3. Quartil	25,5	27,8	15,3	22,4	10,6	25,4	9,4	25,3	35,4	25,5	64,6
4. Quartil	43,6	40,5	13,0	62,0	17,2	34,3	7,4	46,2	37,6	42,2	62,4
1. Terzil	17,7	17,3	13,7	7,1	4,9	25,0	13,4	15,9	32,0	18,7	68,0
2. Terzil	29,3	32,0	15,3	21,6	8,9	31,8	10,2	28,4	34,4	29,9	65,6
3. Terzil	53,0	50,7	13,4	71,2	16,3	43,2	7,7	55,7	37,4	51,5	62,6
Insgesamt	100,0	100,0	14,0	100,0	12,1	100,0	9,4	100,0	35,6	100,0	64,4
Gini-Koeffizient											$P_{MT}^2)$
2010	0,276	0,253		0,505							1,026
2005	0,270										1,022
2000	0,264										1,024

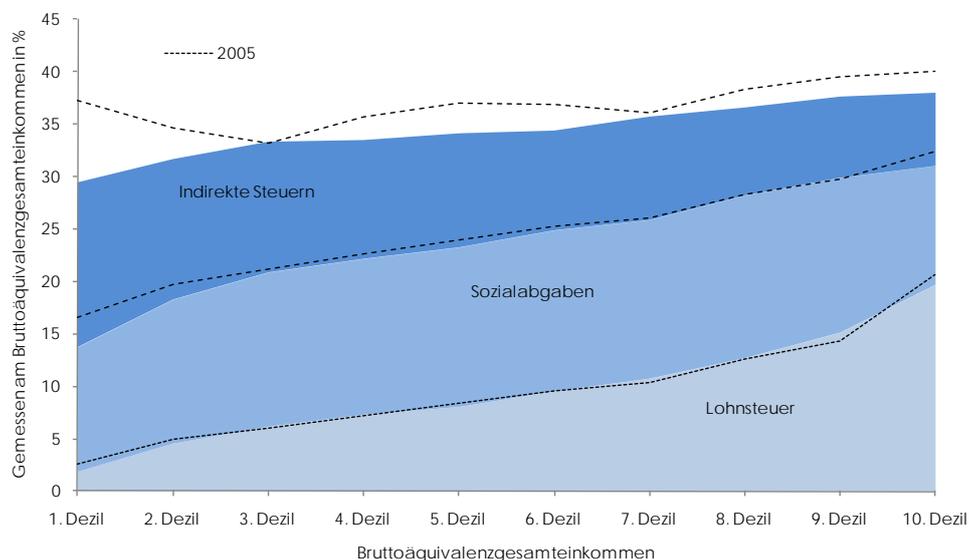
Q: Guger et al. (2009), EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen. –
¹⁾ Anteile am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen in %. – ²⁾ Progressionsindex von Musgrave – Thin setzt das Gini-Maß nach Steuern (G_n) mit jenem vor Steuern (G_b) in Beziehung: $P_{MT} = (1 - G_n)/(1 - G_b)$; $P_{MT} > 1$ zeigt Progressivität, $P_{MT} = 1$ Proportionalität und $P_{MT} < 1$ Regressivität des Abgabensystems an.

Übersicht 19: Äquivalente Abgabenbelastung der Nicht-Selbständigenhaushalte nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010

Bruttoäquivalenzgesamteinkommen	Bruttogesamteinkommen	Sozialabgaben			Lohnsteuer		Äquivalent Indirekte Steuern		Abgaben insgesamt		Nettogesamteinkommen	
	Anteile in %	Anteile in %	Anteile in % ¹⁾	Anteile in %	Anteile in % ¹⁾	Anteile in %	Anteile in % ¹⁾	Anteile in %	Anteile in % ¹⁾	Anteile in %	Anteile in % ¹⁾	
1. Dezil	2,6	1,0	4,1	0,1	0,2	4,6	17,6	1,8	21,9	3,1	78,1	
2. Dezil	4,5	2,5	6,3	0,6	1,5	6,2	14,0	3,0	21,9	5,2	78,1	
3. Dezil	5,8	4,5	8,6	2,0	3,9	7,6	13,2	4,5	25,8	6,4	74,2	
4. Dezil	6,9	6,2	10,0	3,8	6,4	8,6	12,6	6,1	29,1	7,3	70,9	
5. Dezil	8,0	8,1	11,2	5,4	7,8	10,0	12,6	7,7	31,6	8,2	68,4	
6. Dezil	9,3	10,0	12,0	7,1	8,8	10,3	11,2	9,0	32,0	9,4	68,0	
7. Dezil	10,6	11,8	12,4	9,6	10,4	10,7	10,2	10,7	33,0	10,6	67,0	
8. Dezil	12,5	14,8	13,2	13,0	12,1	11,6	9,4	13,2	34,7	12,1	65,3	
9. Dezil	15,1	17,9	13,2	18,9	14,5	12,3	8,2	16,5	35,9	14,4	64,1	
10. Dezil	24,6	23,2	10,5	39,6	18,7	18,1	7,5	27,4	36,7	23,2	63,3	
1. Quartil	9,9	5,5	6,3	1,5	1,7	14,3	14,7	6,8	22,7	11,4	77,3	
2. Quartil	18,0	16,8	10,4	10,4	6,7	22,6	12,7	16,3	29,8	18,8	70,2	
3. Quartil	25,9	28,7	12,4	22,5	10,1	26,7	10,4	25,9	32,9	25,9	67,1	
4. Quartil	46,2	49,0	11,8	65,6	16,5	36,4	8,0	51,0	36,2	43,9	63,8	
1. Terzil	15,1	9,8	7,2	3,7	2,8	20,8	14,0	11,0	24,0	17,1	76,0	
2. Terzil	29,0	30,0	11,6	21,3	8,5	33,4	11,7	28,0	31,8	29,4	68,2	
3. Terzil	55,9	60,2	12,0	75,0	15,5	45,8	8,3	61,0	35,8	53,4	64,2	
Insgesamt	100,0	100,0	11,2	100,0	11,6	100,0	10,1	100,0	32,9	100,0	67,1	
												Gini-Koeffizient
												P_{MT} ¹⁾
2010	0,318	0,378		0,558								1,048
2005	0,301											1,041
2000	0,303											1,048

Q: Guger et al. (2009), EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen. –
¹⁾ Anteile am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen in %. – ²⁾ Progressionsindex von Musgrave – Thin setzt das Gini-Maß nach Steuern (G_n) mit jenem vor Steuern (G_b) in Beziehung: $P_{MT} = (1 - G_n)/(1 - G_b)$; $P_{MT} > 1$ zeigt Progressivität, $P_{MT} = 1$ Proportionalität und $P_{MT} < 1$ Regressivität des Abgabensystems an.

Abbildung 15: Äquivalente Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2005 und 2010



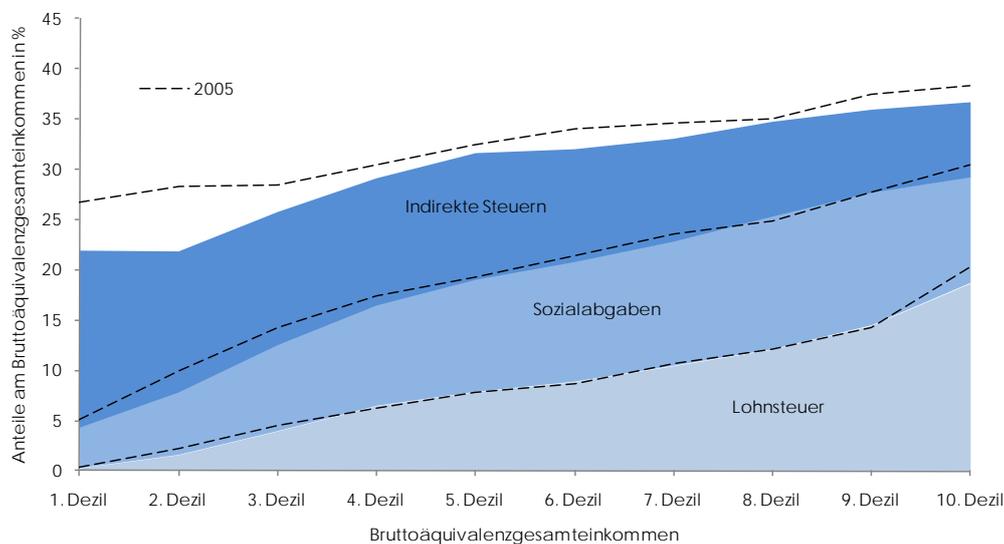
Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen.

Übersicht 20: Äquivalente Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010

Bruttoäquivalenzgesamteinkommen	Sozialabgaben ¹⁾			Äquivalente Lohnsteuer			Indirekte Steuern		
	2010	2005	2000	2010	2005	2000	2010	2005	2000
	Anteile am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen in %								
1. Dezil	11,8	14,0	14,1	1,9	2,6	3,9	15,7	20,8	18,6
2. Dezil	13,7	14,8	14,4	4,5	4,9	5,8	13,4	14,9	14,8
3. Dezil	14,7	15,2	15,1	6,2	6,0	6,9	12,5	12,0	13,9
4. Dezil	14,8	15,4	15,3	7,3	7,2	8,3	11,3	13,2	13,4
5. Dezil	15,2	15,6	15,5	8,0	8,3	8,7	10,9	13,1	14,7
6. Dezil	15,3	15,8	15,4	9,5	9,6	10,0	9,5	11,5	11,9
7. Dezil	15,1	15,8	15,5	10,7	10,3	11,1	9,9	10,0	11,7
8. Dezil	15,5	15,7	14,9	12,7	12,7	12,8	8,4	9,9	10,4
9. Dezil	14,7	15,4	14,9	15,1	14,4	14,4	7,7	9,7	10,2
10. Dezil	11,3	11,7	11,3	19,7	20,7	20,5	7,0	7,6	10,6
1. Quartil	13,3	14,6	14,4	4,0	4,4	5,4	13,8	16,1	15,9
2. Quartil	15,0	15,5	15,4	7,5	7,5	8,3	11,4	12,8	14,0
3. Quartil	15,3	15,8	15,3	10,6	10,4	11,0	9,4	10,6	11,4
4. Quartil	13,0	13,4	13,1	17,2	17,6	17,4	7,4	8,6	10,5
1. Terzil	13,7	14,8	14,7	4,9	5,0	6,0	13,4	14,8	15,4
2. Terzil	15,3	15,7	15,5	8,9	9,0	9,5	10,2	12,0	12,6
3. Terzil	13,4	13,9	13,4	16,3	16,5	16,5	7,7	8,9	10,6
Insgesamt	14,0	14,6	14,3	12,1	12,2	12,5	9,4	10,8	12,1

Q: Guger et al. (2009), EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen. –
¹⁾ Sozialabgaben der ArbeitnehmerInnen.

Abbildung 16: Äquivalente Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010



Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen.

Übersicht 21: Äquivalente Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010

Bruttoäquivalenzgesamteinkommen	Sozialabgaben ¹⁾		Äquivalente Lohnsteuer			Indirekte Steuern			
	2010	2005	2000	2010	2005	2000	2010	2005	2000
	Anteile am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen in %								
1. Dezil	4,1	4,8	3,7	0,2	0,4	0,5	17,6	21,6	21,4
2. Dezil	6,3	7,9	6,8	1,5	2,2	2,7	14,0	18,4	16,3
3. Dezil	8,6	9,7	8,6	3,9	4,6	4,7	13,2	14,2	15,6
4. Dezil	10,0	11,1	10,4	6,4	6,3	6,4	12,6	13,1	14,4
5. Dezil	11,2	11,4	11,0	7,8	7,8	7,7	12,6	13,1	13,5
6. Dezil	12,0	12,6	12,1	8,8	8,7	9,0	11,2	12,7	12,9
7. Dezil	12,4	12,9	12,4	10,4	10,7	10,1	10,2	11,1	12,0
8. Dezil	13,2	12,8	13,6	12,1	12,1	11,5	9,4	10,1	11,0
9. Dezil	13,2	13,5	13,2	14,5	14,3	13,6	8,2	9,7	10,2
10. Dezil	10,5	10,2	10,6	18,7	20,2	19,1	7,5	7,8	10,0
1. Quartil	6,3	7,3	6,3	1,7	2,2	2,7	14,7	18,4	17,6
2. Quartil	10,4	11,1	10,4	6,7	6,7	6,7	12,7	13,2	14,2
3. Quartil	12,4	12,7	12,8	10,1	10,2	9,8	10,4	11,4	12,0
4. Quartil	11,8	11,7	11,8	16,5	17,2	16,4	8,0	8,8	10,2
1. Terzil	7,2	8,4	7,2	2,8	3,2	3,5	14,0	16,9	16,7
2. Terzil	11,6	12,1	11,5	8,5	8,5	8,5	11,7	12,4	13,2
3. Terzil	12,0	11,9	12,2	15,5	16,2	15,3	8,3	9,1	10,4
Insgesamt	11,2	11,4	11,2	11,6	11,9	11,4	10,1	11,3	12,2

Q: Guger et al. (2009), EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen. –
¹⁾ Sozialabgaben der ArbeitnehmerInnen.

Aus Verteilungsperspektive kommt auch der Abgabenstruktur große wirtschaftspolitische Bedeutung zu. Ein Blick auf die Abbildungen über die Abgabenanteile nach Einkommenschichten (Abbildung 15 und Abbildung 16) und Haushaltsgruppen (Unselbständigenhaushalte bzw. Nicht-Selbständigenhaushalte) zeigt, dass die einzelnen Abgabenarten je nach Einkommenshöhe ein sehr unterschiedliches Gewicht aufweisen. Für Unselbständigenhaushalte bilden im ersten Dezil die indirekten Steuern mit gut 53% Anteil an ihrer Abgabenleistung die wichtigste Abgabe, gut 40% entfallen auf die Sozialabgaben und nur rund 6% auf die Lohnsteuer. Im zehnten Dezil kommt dagegen mit 52% Anteil der Lohnsteuer ähnliche Bedeutung zu wie den indirekten Steuern im ersten Dezil, deren Anteil sich für das oberste Dezil auf 18% beläuft, auf die Sozialabgaben entfallen hier 30% der Abgaben.

Vom zweiten bis zum achten Dezil bilden für Unselbständigenhaushalte die Sozialabgaben die wichtigste Abgabe, für die 20% mit den höchsten Einkommen kommt der Lohnsteuer das höchste Gewicht zu. Die untere Hälfte in der Einkommenshierarchie zahlt mehr indirekte Steuern als Sozialabgaben (Übersicht 18).

Betrachten wir die Nicht-Selbständigenhaushalte und beziehen wir in die Analyse neben den Unselbständigenhaushalten auch die Haushalte mit ein, in denen das Haupteinkommen aus Pensionen, Arbeitslosengeldern, Betreuungsgeld oder anderen Transfers besteht, so bilden die indirekten Steuern für die gesamte untere Hälfte der Einkommenshierarchie die wichtigste Abgabe. In diesen Haushalten dominieren vom sechsten bis zum achten Dezil die Sozialabgaben und in den obersten zwei Dezilen die Lohnsteuer. Auf die indirekten Steuern entfallen im ersten Dezil 80% der Abgabenleistung, im zehnten Dezil 20%.

Die Umverteilungswirkungen und das redistributive Potential der Steuerpolitik werden wesentlich durch die Abgabenstruktur eines Landes bestimmt. Der Trend zu einer Verlagerung der Abgabenlast weg von den Einkommen- und Vermögensteuern hin zu höheren Sozialabgaben und indirekten Steuern bringt einen regressiven Bias in die Abgabensysteme, den *Bach et al.* (2015) für Deutschland aufgezeigt haben.

Die Zunahme der Progressivität des österreichischen Abgabensystems geht zum einen auf eine gezielt stärkere Entlastung der niedrigsten Einkommen in allen drei Abgabenarten im Rahmen der Steuerreform 2009/10 und den Maßnahmen im Rahmen des "Anti-Teuerungspakets" 2008 zurück. So wurden beispielsweise die Arbeitslosenbeiträge für niedrige Einkommen gesenkt, neben der Tarifreform der Grundfreibetrag und die Negativsteuerkomponente in der Einkommen- bzw. Lohnsteuer angehoben und die Mehrwertsteuer auf Medikamente gesenkt (siehe Abschnitt 4.1.2.1 und im Detail: *Schratzenstaller*, 2009). Zum anderen weist erstens die Konsumerhebung 2009/10 eine niedrigere Konsumquote aus, sodass es auch zu weniger indirekten Steuern aufgrund geringerer Konsumausgaben gekommen sein dürfte (siehe Kapitel 4.2); und zweitens hat im Bereich der niedrigen Einkommen der Anteil geringfügiger Beschäftigung und jener von (steuer- und sozialabgabenbefreiten) Transferleistung zugenommen.

Das äquivalente Gesamteinkommen bzw. das bedarfsgewichtete gesamte Pro-Kopf-Einkommen betrug 2010 monatlich im Durchschnitt der Unselbständigenhaushalte 3.080 €, die Abga-

ben beliefen sich auf 1.100 € und das "Nettoeinkommen", das im Sinne der hier untersuchten Gesamtinzidenz auch um die indirekten Steuern bereinigt wurde, auf 1.985 € oder 64,4% der Bruttoeinkommen. Die 10% mit den niedrigsten Einkommen erhielten 70% des Bruttowerts, jene im zehnten Dezil 62% (Übersicht 18). Das oberste Dezil bezog brutto vor Steuern und Abgaben das 6,3-Fache an Bruttogesamteinkommen vom ersten Dezil und an "Nettoeinkommen" (also auch unter Berücksichtigung der indirekten Besteuerung) das 5,5-Fache.

Beziehen wir uns auf die Nicht-Selbständigenhaushalte, so lag das äquivalente Bruttogesamteinkommen für 2010 im Durchschnitt bei monatlich 2.610 €. Die "Nettoeinkommen" beliefen sich auf durchschnittlich 1.760 €. Im ersten Dezil verblieben 78% des Bruttoeinkommens, im zehnten Dezil 63%. Da die PensionistInnen und TransfersbezieherInnen in den unteren Dezilen die Einkommen stärker drückten, wurde die Spanne zwischen den höchsten und niedrigsten Einkommen größer als innerhalb der Unselbständigenhaushalte: Das oberste Dezil erzielte brutto das 9,4-Fache des untersten Dezils und netto das 7,6-Fache.

Zusammenfassung

Die Abgabenbelastung der Haushalte erreichte in Österreich Anfang des letzten Jahrzehnts ihren Höhepunkt (2001) und ist seither gesunken, am stärksten in der zweiten Hälfte zwischen 2005 und 2010. Mit den Budget-Konsolidierungsmaßnahmen im Gefolge der anhaltenden Wachstumsschwäche stieg sie seither wieder.

Das österreichische Abgabensystem wirkt insgesamt nur schwach progressiv. Die progressive Wirkung der Lohnsteuer wird durch die regressiv wirkenden Sozialabgaben und indirekten Steuern weitgehend ausgeglichen. In der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts ist die progressive, also umverteilende Wirkung des Abgabensystems gesunken, in der zweiten Hälfte dagegen spürbar gestiegen. Ausschlaggebend dafür dürften zum einen die Maßnahmen zur Entlastung der niedrig entlohnten und älteren ArbeitnehmerInnen durch niedrigere Sozialabgaben, die Anhebung des Grundfreibetrags und die Tarifreform in der Einkommensteuer im Rahmen der zur Konjunkturbelebung vorgezogenen Steuerreform 2009/10 sowie Entlastungen bei den indirekten Steuern (Mehrwertsteuer auf Medikamente) mit dem "Anti-Teuerungspaket" 2008 gewesen sein. Zum anderen wirkten auch Entwicklungen wie die kräftige Zunahme der geringfügigen Beschäftigung, die geringere Sozialabgaben im Niedriglohnbereich bedeutet – und eine niedrigere Konsumquote und damit ein geringeres Aufkommen an indirekten Steuern in die gleiche Richtung.

Die Zunahme der progressiven Wirkung des Abgabensystems konnte jedoch die wachsende Ungleichheit der Primäreinkommen nicht ausgleichen; auch die Verteilung der Nettoeinkommen wurde ungleicher im letzten Jahrzehnt.

5 Umverteilung durch Staatsausgaben

5.1 Verteilungswirkungen der Arbeitsmarktpolitik

Silvia Rocha-Akis

Die Sozialschutzausgaben während einer Arbeitslosigkeitsepisode leisten einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der verfügbaren Einkommen der betroffenen Haushalte. In diesem Kapitel wird der Frage nachgegangen, wie sich die bezogenen Leistungen aus der Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2010 auf die Haushalte bzw. die Einkommensquantile verteilen und welche relative Bedeutung diese Leistungen für die betroffenen Haushalte hatten⁴⁰). Das vorliegende Kapitel unterteilt sich in drei Blöcke. Zunächst werden nach einer groben Darstellung der grundlegenden institutionellen Rahmenbedingungen für Arbeitsmarktpolitik die auffälligsten arbeitsmarktrelevanten Entwicklungen der letzten Jahre beschrieben und anschließend die Verteilungswirkungen der passiven, aktiven und aktivierenden Leistungen aus der Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2010 dargestellt sowie jenen im Jahr 2005 gegenübergestellt.

5.1.1 Institutioneller Rahmen für die Arbeitsmarktpolitik

Die österreichische Arbeitsmarktpolitik fällt grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich des Bundes. Das Arbeitsmarktservice (AMS) implementiert die vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz vorgegebenen arbeitsmarktpolitischen Ziele, wobei sich auch die Länder und Gemeinden finanziell an der Umsetzung beteiligen (*Bock-Schappelwein et al.*, 2014). Neben den existenzsichernden Leistungen im Falle von Arbeitslosigkeit (passive Arbeitsmarktpolitik) spielen Maßnahmen, die eine Verbesserung der Arbeitsmarktintegration zum Ziel haben (aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik), eine zunehmend wichtige Rolle. Zu letzteren zählen Beschäftigungsprogramme, Qualifizierungsangebote, Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen sowie die existenzsichernden Leistungen während der Inanspruchnahme einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme. Die Arbeitsmarktpolitik wird sowohl aus Abgaben (Beiträgen) als auch aus Steuern finanziert, wobei die Beitragsleistung an die Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit (Löhne und Gehälter) gekoppelt ist. Die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik bei Arbeitslosigkeit hängen neben der vorangegangenen Lohnhöhe und Beschäftigungsdauer der registrierten Arbeitslosen von der konjunkturellen Lage sowie der Umsetzung spezifischer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ab.

⁴⁰) Die Frage nach den Wirkungskanälen, durch die sich die Sicherungs-, Vermittlungs- und Aktivierungssysteme im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit auf die Nachfrage und das Angebot von Beschäftigung und infolgedessen auf das Einkommen auswirken, wird dabei ausgeblendet – nicht zuletzt weil diese vielfältig, komplex und nicht selten umstritten sind (*Boeri – van Ours*, 2008).

5.1.2 Entwicklung der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit

5.1.2.1 Längerfristige Entwicklung

Aus Übersicht 22 ist ersichtlich, dass die Zahl der unselbständig Beschäftigten zwischen 1990 und 2014, also in einem Zeitraum von 24 Jahren, um etwa 20% zugenommen hat⁴¹⁾. Gleichzeitig ist die Arbeitslosenquote (nach nationaler Berechnungsmethode) von 5,4% auf 8,4% – den höchsten Wert seit Anfang der 1950er-Jahre – gestiegen (Übersicht 23). Die Entwicklungen seit 2009 sind im Kontext der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise zu interpretieren und werden in den nachfolgenden Abschnitten näher beschrieben. Die längerfristige Entwicklung am Arbeitsmarkt ist von einem Anstieg des Frauenanteils an der unselbständigen Beschäftigung begleitet (1990: 41,3%; 2014: 46,8%; Übersicht 22). Verbunden ist dieser Trend mit einer markanten Zunahme der Teilzeitquote der unselbständig Beschäftigten. Betrug diese 1990 unter den Frauen noch 20,2%, lag sie 2014 bei 47,3%. Für Männer spielt Teilzeitbeschäftigung, obwohl sich die Teilzeitquote seit 1990 mehr als verfünffacht hat, noch immer eine untergeordnete Rolle (2014: 9,2%).

Übersicht 22: Entwicklung von unselbständiger Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitsvolumen, 1990 bis 2014

	Unselbständig Beschäftigte ¹⁾		Geringfügig Beschäftigte ²⁾		Teilzeitquote ³⁾		Ø tats. geleistete Arbeitszeit pro Woche ³⁾⁴⁾ Insgesamt Stunden	Arbeitsvolumen ³⁾⁴⁾ Insgesamt Mio. Stunden
	Insgesamt In 1.000	Frauen In %	Insgesamt In 1.000	Frauen In %	Frauen In %	Männer In %		
1990	2.928,7	41,3	–	–	20,2	1,6	–	–
1995	3.068,2	42,7	136,5	72,5	27,2	2,8	–	–
2000	3.133,7	43,9	196,8	72,0	33,2	3,2	–	–
2005	3.230,3	46,1	275,1	68,5	40,4	5,7	33,1	5.496,8
2010	3.360,2	46,8	333,9	64,5	44,2	7,5	31,6	5.573,7
2014	3.503,4	46,8	364,2	62,8	47,3	9,2	31,0	5.625,9
	Veränderung gegen das Ausgangsjahr							
	in %	in Prozentpunkten	in %	in Prozentpunkten	in Prozentpunkten		in %	in %
1990/1995	+4,8	+1,4	–	–	+7,0	+1,2	–	–
1995/2000	+2,1	+1,2	+44,2	–0,5	+5,9	+0,4	–	–
2000/2005	+3,1	+2,2	+39,8	–3,5	+7,2	+2,4	–	–
2005/2010	+4,0	+0,7	+21,4	–4,0	+3,8	+1,8	–4,6	+1,4
2010/2014	+4,3	±0,0	+9,0	–1,8	+3,0	+1,7	–2,0	+0,9
1990/2014	+19,6	+5,5	–	–	+27,1	+7,5	–	–

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Statistik Austria: Mikrozensus Arbeitskräfteerhebungen, WIFO-Berechnungen. Werte im Jahresdurchschnitt. – ¹⁾ Beschäftigtenstatistik des Hauptverbandes der österreichischen SV-Träger: Voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse über der Geringfügigkeitsgrenze. – ²⁾ Laut Hauptverband. Ab 2005 einschließlich geringfügig beschäftigter freier DienstnehmerInnen. – ³⁾ Laut Statistik Austria: Mikrozensus. Nur unselbständig Erwerbstätige (gemäß Labour-Force-Konzept, d. h. einschließlich beim Hauptverband als geringfügig beschäftigt erfasste Personen). Zeitreihenbruch 2004. Revidierte Jahreswerte ab 2004. – ⁴⁾ In der Haupttätigkeit.

⁴¹⁾ Der Wert bezieht sich auf voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, d. h. über der Geringfügigkeitsgrenze.

Neben der unselbständigen Beschäftigung hat auch die geringfügige Beschäftigung in diesem Zeitabschnitt stark zugenommen. Die Zahl der geringfügig Beschäftigten war 2014 mehr als 2,5-mal so hoch wie 1995, wobei etwa die Hälfte (55%) dieser Personengruppe im Jahr 2014 neben der geringfügigen Beschäftigung ein zusätzliches Versicherungsverhältnis (voll sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit, Eigenpension, Arbeitslosengeldbezug⁴²⁾) aufwies⁴³⁾. Frauen sind unter den geringfügig Beschäftigten überproportional vertreten (2014: rund 63%), wengleich sich ihr Anteil zwischen 1995 und 2014 um fast 10 Prozentpunkte verringert und jener der Männer entsprechend zugenommen hat.

Übersicht 23: Entwicklung der (erweiterten) Arbeitslosigkeit, 1990 bis 2014

	Arbeitslose		Arbeitslosenquote			Von Arbeitslosigkeit betroffene Personen ¹⁾		Erweiterte Arbeitslosigkeit ²⁾	Erweiterte Arbeitslosenquote ²⁾³⁾
	Insgesamt In 1.000	Frauen In %	Insgesamt In %	Frauen In %	Männer	Insgesamt In 1.000	Frauen In %	Insgesamt In 1.000	Insgesamt In %
1990	165,8	46,3	5,4	6,0	4,9	566,2	42,2	187,6	6,0
1995	215,7	44,4	6,6	6,8	6,4	687,0	41,1	247,5	7,5
2000	194,3	44,7	5,8	5,9	5,8	688,9	42,4	238,7	7,1
2005	252,7	42,9	7,3	6,8	7,7	801,5	42,0	334,1	9,4
2010	250,8	42,1	6,9	6,3	7,5	853,7	42,1	358,4	9,6
2014	319,4	42,5	8,4	7,6	9,0	922,4	42,8	407,0	10,4

	in %		Veränderung gegen das Ausgangsjahr in Prozentpunkten			in %		in Prozentpunkten	
	in %	in Prozentpunkten	in Prozentpunkten	in Prozentpunkten	in Prozentpunkten	in %	in Prozentpunkten	in %	in Prozentpunkten
1990/1995	+30,1	-1,9	+1,2	+0,8	+1,5	+21,3	-1,1	+31,9	+1,4
1995/2000	-9,9	+0,3	-0,8	-0,9	-0,6	+0,3	+1,3	-3,6	-0,4
2000/2005	+30,0	-1,8	+1,5	+0,9	+1,9	+16,4	-0,4	+40,0	+2,3
2005/2010	-0,7	-0,8	-0,4	-0,5	-0,2	+6,5	+0,2	+7,3	+0,3
2010/2014	+27,3	+0,4	+1,5	+1,3	+1,5	+8,0	+0,7	+13,6	+0,8
1990/2014	+92,6	-3,8	+3,0	+1,6	+4,1	+62,9	+0,6	+116,9	+4,4

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Arbeitsmarktservice, WIFO-Berechnungen. Werte im Jahresdurchschnitt (Ausnahme siehe Fußnote 1). – ¹⁾ Betroffenheitsbetrachtung: Anzahl der Personen, die im jeweiligen Jahr zumindest einen Tag arbeitslos vorgemerkt waren (im Gegensatz zum auf Monatsstichtagsbeständen beruhendem Bestand Arbeitsloser im Jahresdurchschnitt). – ²⁾ Arbeitslose laut AMS, erweitert um Personen in Schulung, Pensionsvorschuss- und ÜbergangsgeldbezieherInnen sowie sofort verfügbare Lehrstellensuchende. – ³⁾ Bezogen auf das erweiterte Arbeitskräfteangebot.

5.1.2.2 Entwicklung zwischen 2005 und 2010 bzw. 2014

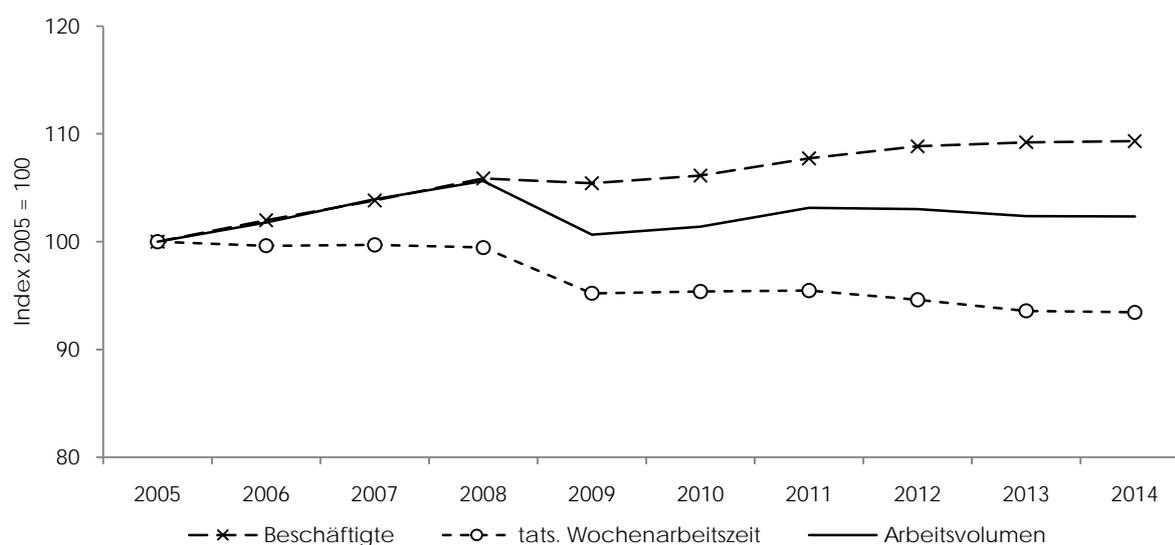
Zwischen 2005 und 2010, dem Referenzjahr für diese Umverteilungstudie, ging die Arbeitslosenquote von 7,3% leicht auf 6,9% zurück — nachdem im Krisenjahr 2009 die Arbeitslosenquote auf 7,2% angestiegen war. Allerdings ist die Zahl der Personen, die im jeweiligen Jahr

⁴²⁾ Arbeitslose können ohne Kürzung von Arbeitslosengeld und Notstandhilfe bis zur Geringfügigkeitsgrenze dazuverdienen.

⁴³⁾ Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger: Personenbezogene Statistik.

zumindest einen Tag arbeitslos vorgemerkt waren (von Arbeitslosigkeit Betroffene im Gegensatz zum auf Monatsstichtagsbeständen beruhendem Bestand Arbeitsloser im Jahresdurchschnitt), während dieses Zeitraumes um 6,5% gestiegen (Übersicht 23). 2010 waren 854.000 Personen zumindest einen Tag von Arbeitslosigkeit betroffen. Gleichzeitig war zwischen 2005 und 2010 ein relativ starker Beschäftigungsanstieg bei den Unselbständigen von +4,0% zu verzeichnen. Das Arbeitskräfteangebot an Unselbständigen (unselbständig Beschäftigte und beim AMS registrierte Arbeitslose) erhöhte sich in diesem Zeitabschnitt um 3,7%. Unter den Ursachen für das höhere Arbeitsangebot sind die im Zuge der Pensionsreform 2003 erschwerten Zugangsbedingungen zu einer vorzeitigen Alterspension sowie die Anhebung des Pensionsantrittsalters zu nennen. Ab 2011 bewirkte die Öffnung der Arbeitsmärkte im Zusammenhang mit der Erweiterung der EU einen merklichen Angebotsanstieg, dessen Zuwachsrate ab 2012 über jener der Beschäftigung lag.

Abbildung 17: Unselbständige Beschäftigung, tatsächliche Wochenarbeitszeit und Arbeitsvolumen, 2005 bis 2014



Q: Statistik Austria: Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung, WIFO-Berechnungen. Beschäftigte: Unselbständig Beschäftigte laut Labour-Force-Konzept (LFK). Tatsächliche Wochenarbeitszeit: Durchschnittlich tatsächlich geleistete Wochenarbeitszeit der unselbständig Beschäftigten (LFK) in der Haupttätigkeit. Arbeitsvolumen: Arbeitsvolumen der unselbständig Beschäftigten (LFK) in der Haupttätigkeit.

Der Anstieg des Arbeitsangebots ging laut Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung zwischen 2005 und 2010 mit einer vergleichsweise nur schwachen Steigerung des Arbeitsvolumens der Unselbständigen (Summe der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden) von +1,4% einher. Hintergrund dieser Entwicklung, die sich auch nach 2010 fortsetzte, ist nicht nur der Anstieg der Teilzeitquote und der geringfügigen Beschäftigung, sondern auch der Rückgang der Wochenarbeitszeit und der geleisteten Über- und Mehrstunden (Stiglbauer, 2010, Famira-Mühlberger – Fuchs, 2013). Die durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden pro Woche sind zwischen 2005 und 2010 von 33,1 auf 31,6 Wochenstunden (-4,6%) zurückgegangen

(Übersicht 22). Abbildung 17 stellt in Bezug auf das Basisjahr 2005 dar, wie sich die Beschäftigung, die tatsächlich geleistete Wochenarbeitszeit und das Arbeitsvolumen der Unselbständigen bis 2014 verändert haben. Die tatsächlich geleistete Wochenarbeitszeit ist demnach zwischen 2005 und 2008 annähernd konstant geblieben, wodurch die Entwicklung der Beschäftigung und jene des Arbeitsvolumens sehr stark korrelierten. Krisenbedingt brach 2009 das Arbeitsvolumen relativ stark ein, was in Folge der beschäftigungssichernden Maßnahmen (Kurzarbeit) mit einer Stagnation in der Beschäftigung und einem deutlichen Rückgang in der geleisteten Wochenarbeitszeit einherging. Die darauffolgenden Jahre 2010 bis 2014 zeichnen sich mit Blick auf die Unselbständigen durch steigende Beschäftigung (+4,3%), sinkende Wochenarbeitszeit (-2,0%) und durch ein nahezu stagnierendes Arbeitsvolumen aus (2010 bis 2014: +0,9%; 2011 bis 2014: -0,8%).

Maßgeblich für die Entwicklung am Arbeitsmarkt zwischen 2005 und 2010, und insbesondere im Krisenjahr 2009, waren vor allem die betrieblichen Anpassungen, die sich seit Ende 2008 in Folge der internationalen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise verstärkt am österreichischen Arbeitsmarkt ausgewirkt haben und auf die mit der Implementierung einer Reihe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen reagiert wurde (*Mahringer, 2009*). So wurden die Schulungstätigkeit des AMS ausgeweitet, beschäftigungssichernde betriebliche Maßnahmen, vor allem Kurzarbeit sowie die 2008 reformierte Bildungskarenz verstärkt genutzt und das im Juni 2008 beschlossene Jugendbeschäftigungspaket (Qualifizierungsmaßnahme), mit einer Ausbildungsgarantie für Jugendliche bis 18 Jahren und einer Arbeitsplatz- oder Ausbildungsgarantie für Jugendliche zwischen 19 und 24 Jahren, umgesetzt. Diese arbeitsmarktpolitischen Instrumente haben in der betrachteten Zeitperiode wesentlich dazu beigetragen, die negativen Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise am Arbeitsmarkt abzufedern. Die Arbeitsplätze der Männer waren durch ihre Konzentration auf die exportorientierten Wirtschaftsbereiche unmittelbar stärker vom Konjunkturinbruch und damit von (potentieller) Arbeitslosigkeit betroffen als jene der Frauen. Der Dienstleistungssektor geriet mit einer Verzögerung von etwa einem halben Jahr krisenbedingt ebenfalls zunehmend unter Druck, sodass auch die Beschäftigung von Frauen, die im Dienstleistungssektor überproportional vertreten sind, zunehmend von der Krise betroffen war.

5.1.2.3 Arbeitslosigkeit und der Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung

Damit eine arbeitslose Person Zugang zu den passiven und aktiven Leistungen der Arbeitsmarktpolitik erhält, ist eine Registrierung beim AMS notwendig, aber nicht hinreichend. Die Registrierung setzt Arbeitslosigkeit, Arbeitsfähigkeit und Arbeitswille der antragstellenden Person voraus (*Bock-Schappelwein et al., 2014*). Die registrierte Arbeitslosigkeit (laut Arbeitslosenstatistik) besteht aus ArbeitslosengeldbezieherInnen, NotstandshilfebezieherInnen und Arbeitslosen ohne Leistungsanspruch. Letztere Gruppe umfasst all jene Personen, die die Voraussetzungen für den Bezug von Leistungen nicht erfüllen⁴⁴). Bei einem Arbeitslosenbe-

⁴⁴) Dazu gehören etwa Jugendliche und junge Erwachsene unmittelbar nach Abschluss der Ausbildung ohne Anwartschaft auf Arbeitslosengeld, Personen nach Selbstkündigung (während der Wartefrist auf Arbeitslosengeld-

stand laut AMS von 250.782 Personen im Jahresdurchschnitt 2010 bezogen 52,3% Arbeitslosengeld und 39,1% Notstandshilfe, während 8,6% keinen Leistungsanspruch hatten (Übersicht 24). Im Vergleich zu 2005 sind in dieser Hinsicht keine nennenswerten Unterschiede festzustellen. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen bildet jedoch nur einen Teil der Arbeitsmarktlage ab, da diese nicht alle Personen umfasst, die arbeitslos sind⁴⁵⁾. Personen in Schulung, Pensionsvorschuss- und ÜbergangsgeldbezieherInnen⁴⁶⁾ sowie sofort verfügbare Lehrstellensuchende sind nicht in der registrierten Arbeitslosigkeit enthalten, sie markieren vielmehr die "erweiterte Arbeitslosigkeit"⁴⁷⁾. Im Jahr 2010 lag die Zahl der Arbeitslosen einschließlich der Personen in Schulung, Pensionsvorschuss- und ÜbergangsgeldbezieherInnen und der sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden, d. h. die Zahl der Arbeitslosen unter Verwendung des "erweiterten" Arbeitslosigkeitsbegriffs, um rund 43% (bzw. rund 107.600 Personen) über der Zahl der registrierten Arbeitslosen laut AMS (Übersicht 23). Auffällig ist der seit 1990 zunehmende Abstand zwischen der Arbeitslosenquote (nach traditioneller Berechnungsmethode) und der erweiterten Arbeitslosenquote (Abbildung A 5.1.6.1): lag die erweiterte Arbeitslosenquote im Durchschnitt der 1990er-Jahre um 0,9 Prozentpunkte über der Arbeitslosenquote laut AMS, so vergrößerte sich die Differenz in den Jahren 2000 bis 2007 auf durchschnittlich 1,8 Prozentpunkte und in den Jahren 2008 bis 2014 auf durchschnittlich 2,3 Prozentpunkte. Zwischen 2005 und 2010 ist ein leichter Anstieg der erweiterten Arbeitslosenquote um rund +0,2 Prozentpunkte auf 9,6% zu verzeichnen, während die Arbeitslosenquote nach nationaler Berechnungsmethode um -0,4 Prozentpunkte auf 6,9% sank.

In Übersicht 24 werden die quantitativ wichtigsten Gruppen der LeistungsbezieherInnen außerhalb der registrierten und "erweiterten Arbeitslosigkeit" gezeigt. Dazu zählen die Altersteilzeitgeld- und WeiterbildungsgeldbezieherInnen sowie seit 2013 die BildungsteilzeitgeldbezieherInnen. 2010 gehörten den LeistungsbezieherInnen außerhalb der Arbeitslosenstatistik demgemäß etwa 126.000 Personen an, wobei der überwiegende Teil aus SchulungsteilnehmerInnen (58%), Pensionsvorschuss- und AltersteilzeitgeldbezieherInnen⁴⁸⁾ (16% bzw. 14%) bestand. Bei näherer Betrachtung wird ersichtlich, dass die Zahl der Arbeitslosengeld- und

bezug - §11 AIVG), längerfristig arbeitslos gemeldete Personen, die die Voraussetzungen für den Bezug von Notstandshilfe nicht erfüllen (zu hohes Partnereinkommen) und Personen, die längere Zeit nicht aktiv am Arbeitsmarkt vertreten waren (z. B. WiedereinsteigerInnen).

⁴⁵⁾ Siehe *Bock-Schappelwein* (2005) für alternative Indikatoren der Arbeitslosigkeit in Österreich 1990-2004.

⁴⁶⁾ PensionsvorschussbezieherInnen sind Arbeitslose, denen bei Beantragung einer Leistung aus der Pensionsversicherung bei geminderter Arbeitsfähigkeit bis zur Entscheidung über diesen Antrag ein Pensionsvorschuss gewährt wird (*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*, 2011A). Anspruch auf Übergangsgeld haben ältere Langzeitarbeitslose, die vor der Pensionsreform 2004 in Pension gehen hätten können. Das Übergangsgeld ist um 25% höher als das Arbeitslosengeld. Es hätte 2009 auslaufen sollen, wurde aber krisenbedingt verlängert (*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*, 2012A).

⁴⁷⁾ Arbeitslos gemeldete Personen, die zum Stichtag krank gemeldet oder gemäß § 10 AIVG sanktioniert sind, sind weder in der registrierten noch in der erweiterten Arbeitslosigkeit erfasst.

⁴⁸⁾ Die Möglichkeit der Altersteilzeit wurde als Beitrag zur Anhebung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters eingeführt. Bis zum gesetzlichen Pensionsalter (Frauen 60 Jahre, Männer 65 Jahre) kann bei einer kontinuierlichen Verringerung der Arbeitszeit Altersteilzeit in Anspruch genommen werden (*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*, 2012A).

NotstandshilfebezieherInnen zwischen 2005 und 2010 nur leicht (+1,4% bzw. 1,5%), die Zahl der SchulungsteilnehmerInnen im selben Zeitraum hingegen um 50,6% gestiegen ist (2005: 48.590; 2010: 73.190). Auch die Zahl der Weiterbildungsgeld- und BildungsteilzeitgeldbezieherInnen zeigt eine starke Dynamik (2005: 1.358; 2010: 6.439; 2014: 8.611 bzw. 2.555), insbesondere nach der Reform der Bildungskarenz zu Jahresbeginn 2008 und der Einführung der Bildungsteilzeit 2013.

Übersicht 24: Registrierte Arbeitslose mit bzw. ohne Leistungsbezug sowie LeistungsbezieherInnen außerhalb der Arbeitslosenstatistik

	Insgesamt Personen	Beim AMS registrierte Arbeitslose mit Leistungsbezug					ohne Leistungsbezug	
		Arbeitslosengeld Personen	In % aller AL	Notstandshilfe Personen	In % aller AL	ALG+NH Personen	Personen	In % aller AL
2000	194.314	107.956	55,6	74.928	38,6	182.884	11.430	5,9
2005	252.654	129.402	51,2	96.512	38,2	225.915	26.740	10,6
2010	250.782	131.204	52,3	97.931	39,1	229.135	21.647	8,6
2014	319.357	144.253	45,2	140.778	44,1	285.031	34.326	10,7

	in %	in %	in Prozent- punkten	in %	in Prozent- punkten	in %	in %	in Prozent- punkten
2000/2005	+30,0	+19,9	-4,3	+28,8	-0,4	+23,5	+133,9	+4,7
2005/2010	-0,7	+1,4	+1,1	+1,5	+0,9	+1,4	-19,0	-2,0
2010/2014	+27,3	+9,9	-7,1	+43,8	+5,0	+24,4	+58,6	+2,1
2000/2014	+64,4	+33,6	-10,4	+87,9	+5,5	+55,9	+200,3	+4,9

	LeistungsbezieherInnen außerhalb der Arbeitslosenstatistik					Insgesamt
	Personen in Schulung	Pensions- vorschuss	Übergangsgeld	Altersteilzeit- geld	Weiterbildungs- und Bildungs- teilzeitgeld	
	Personen					
2000	28.585	15.543	-	485	3.532	48.145
2005	48.590	21.502	5.169	34.904	1.358	111.522
2010	73.190	20.407	8.239	17.700	6.439	125.974
2014	75.317	2.710	3.525	18.214	11.166	110.932

	Veränderung gegen das Ausgangsjahr in %					
2000/2005	+70,0	+38,3	-	+7.096,7	-61,6	+131,6
2005/2010	+50,6	-5,1	+59,4	-49,3	+374,3	+13,0
2010/2014	+2,9	-86,7	-57,2	+2,9	+73,4	-11,9
2000/2014	+163,5	-82,6	-	+3.655,5	+216,1	+130,4

Q: Arbeitsmarktservice, WIFO-Berechnungen. Werte im Jahresdurchschnitt.

Im Gegensatz dazu hat sich die Zahl der AltersteilzeitgeldbezieherInnen zwischen 2005 und 2010 deutlich verringert, was auf die im Budgetbegleitgesetz 2003 beschlossene und ab 1. Jänner 2004 geltende verschärfte Altersteilzeit-Regelung zurückzuführen ist. In den Jahren nach 2010 ist die deutliche Anspannung am Arbeitsmarkt auch daran erkennbar, dass sich der Anteil der ArbeitslosengeldbezieherInnen an den registrierten Arbeitslosen (bei steigender

Arbeitslosigkeit) verringert hat: 2014 bezogen lediglich 45,2% Arbeitslosengeld (-7,1 Prozentpunkte im Vergleich zu 2010), während der Anteil der NotstandshilfebezieherInnen auf 44,1% (+5 Prozentpunkte) und jener, die keinen Leistungsanspruch hatten, auf 10,7% (+2,1 Prozentpunkte) stieg. In absoluten Werten entspricht das einer Steigerung um 13.049 auf 144.253 Personen mit Arbeitslosengeldbezug bzw. einer Steigerung um 42.847 auf 140.778 Personen mit Notstandshilfebezug.

5.1.3 Gebarung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes

5.1.3.1 Einnahmen der Arbeitslosenversicherung

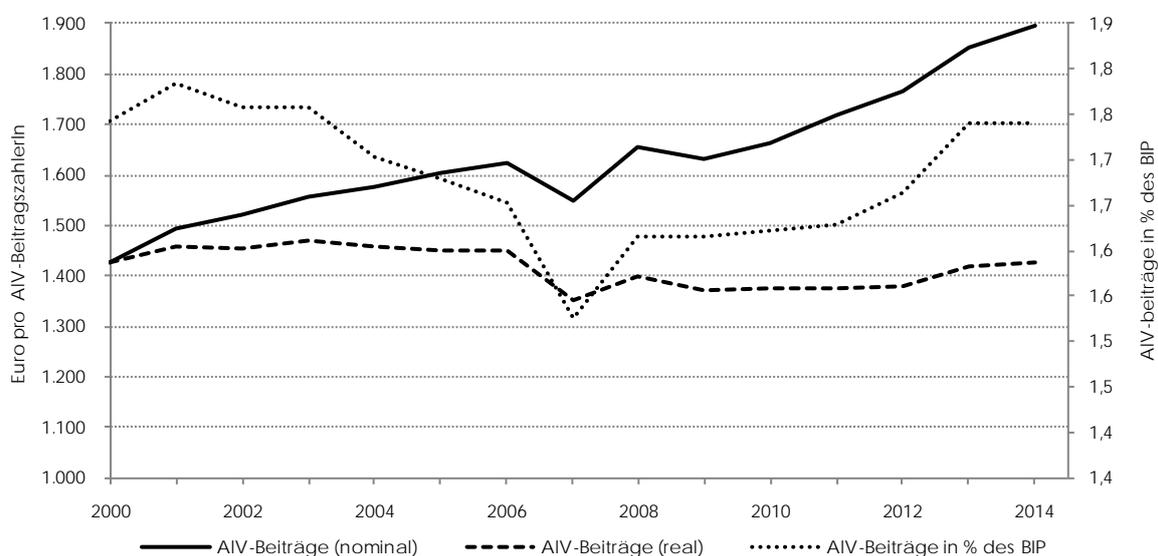
Die wesentliche Finanzierungsquelle der Arbeitsmarktpolitik ist der von den ArbeitgeberInnen und den Versicherten entrichtete Arbeitslosenversicherungsbeitrag. Dieser ist zweckgebunden für Arbeitslosenversicherungsleistungen zu verwenden. Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung beträgt grundsätzlich 6% der monatlichen Bruttobemessungsgrundlage der unselbständig Erwerbstätigen und der freien DienstnehmerInnen⁴⁹⁾, wobei prinzipiell jeweils die Hälfte auf ArbeitgeberInnen und Versicherte entfällt. Die Bemessungsgrundlage bildet das monatliche Bruttoeinkommen zwischen der Geringfügigkeitsgrenze (2010: 366,3 €; 2014: 395,3 € monatlich) und der Höchstbeitragsgrundlage (2010: 4.110 €; 2014: 4.530 € monatlich). Für Einkommensteile unter bzw. über diesen Grenzen sind keine Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten. Seit 2008 gilt für geringe Einkommen für den von DienstnehmerInnen zu tragenden Anteil ein gestaffelter Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung: für Bruttomonats-einkommen unter 1.156 € war 2010 kein DienstnehmerInnenanteil zu entrichten, von 1.156 € bis 1.260 € betrug er 1%, von 1.260 € bis 1.417 € 2% und über 1.417 € 3% (§2a AMPFG). Zudem gelten für ältere ArbeitnehmerInnen sowie für Lehrlinge reduzierte Arbeitslosenversicherungsbeiträge: Im Jahr 2010 entfiel für Personen, die das 58. Lebensjahr vollendet hatten, bei aufrechter Arbeitslosenversicherung sowohl der DienstgeberInnen- als auch DienstnehmerInnenbeitrag zur Arbeitslosenversicherung. Diese Regelung galt zwischen September 2009 und Juni 2011. Im Jahr 2005 entfiel der gesamte Arbeitslosenversicherungsbeitrag für Frauen bereits ab dem Alter von 56 Jahren und für Männer ab 58 Jahren (*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*, 2012A). Für Lehrlinge im letzten Lehrjahr in einer überbetrieblichen Ausbildungseinrichtung entfällt seit Juli 2008 der Arbeitslosenversicherungsbeitrag. Der Beitragsentfall wurde in diesen Fällen vom Bund aus dem allgemeinen Haushalt getragen.

Die Einnahmen aus Arbeitslosenversicherungsbeiträgen stiegen zwischen 2005 und 2010 von 4.247 Mio. € auf 4.773 Mio. € (Übersicht 25). Nominal entspricht dies einer Steigerung von 12,4% bzw. real, d. h. um die Inflation bereinigt, einer Steigerung von 2,6%. Zwischen 2010 und 2014 kam es sogar zu einer Erhöhung um +22,5% (+11,7% real). Dies lässt sich auf den

⁴⁹⁾ Beamte, selbständig Erwerbstätige, Landwirte, geringfügig Beschäftigte, Volontäre und SchülerInnen bis zur Beendigung der Schulpflicht sind von der Pflichtversicherung ausgenommen. Lehrlinge unterliegen nur im letzten Lehrjahr der Arbeitslosenversicherungspflicht. Freie DienstnehmerInnen sind seit 2008 in der Arbeitslosenversicherung aufgenommen. Selbständige können sich seit 2009 freiwillig versichern.

eingangs beschriebenen Anstieg der unselbständigen Beschäftigungsverhältnisse zurückführen. Zudem stieg gemessen an der unselbständigen Beschäftigung der Anteil der BeitragszahlerInnen zur Arbeitslosenversicherung von 81,9% im Jahr 2005 auf 85,4% im Jahr 2010 (2.869 Mio. Personen). Dieser Anteil erhöhte sich im Jahr 2014 nochmals auf 88% (3.082 Mio. Personen). Abbildung 18 zeigt, dass die Arbeitslosenversicherungsbeiträge in Relation zum BIP seit 2007 im Steigen begriffen sind. Die BeitragszahlerInnen (ArbeitnehmerInnen) haben im Jahr 2005 durchschnittlich 1.604 € und 2010 1.664 € pro Kopf und Jahr an Beiträgen an die Arbeitslosenversicherung gezahlt. Real sind die Einnahmen pro BeitragszahlerIn zwischen 2005 und 2010 allerdings gefallen (-7,8%) und zwischen 2010 und 2014 wieder leicht gestiegen (+5,4%).

Abbildung 18: Entwicklung der Einnahmen der Arbeitslosenversicherung pro BeitragszahlerIn und gemessen am BIP, 2000 bis 2014



Q: AMS-Geschäftsberichte, BMASK (ELIS), HV, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. Reale Beiträge je BeitragszahlerIn in die Arbeitslosenversicherung wurden mit dem VPI (2000 = 100) inflationsbereinigt.

5.1.3.2 Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik

Durch die Arbeitslosenversicherung werden unter anderem folgende Geldleistungen erbracht: Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Bevorschussung von Leistungen aus der Pensionsversicherung, Weiterbildungsgeld, Altersteilzeitgeld, Übergangsgeld bzw. Übergangsgeld nach Altersteilzeit (*Bundesministerium für Arbeits, Soziales und Konsumentenschutz, 2011A*). Die LeistungsbezieherInnen sind unfall-, kranken- und pensionsversichert⁵⁰⁾. Auch die Beihilfen zur Deckung des Lebensunterhalts während des Besuchs einer Qualifizierungs- oder Berufs-

⁵⁰⁾ BezieherInnen eines Pensionsvorschusses sind nicht pensionsversichert.

orientierungsmaßnahme und die Personal- und Sachausgaben des AMS stellen zweckgebundene Ausgaben dar (Bock-Schappelwein et al., 2014).

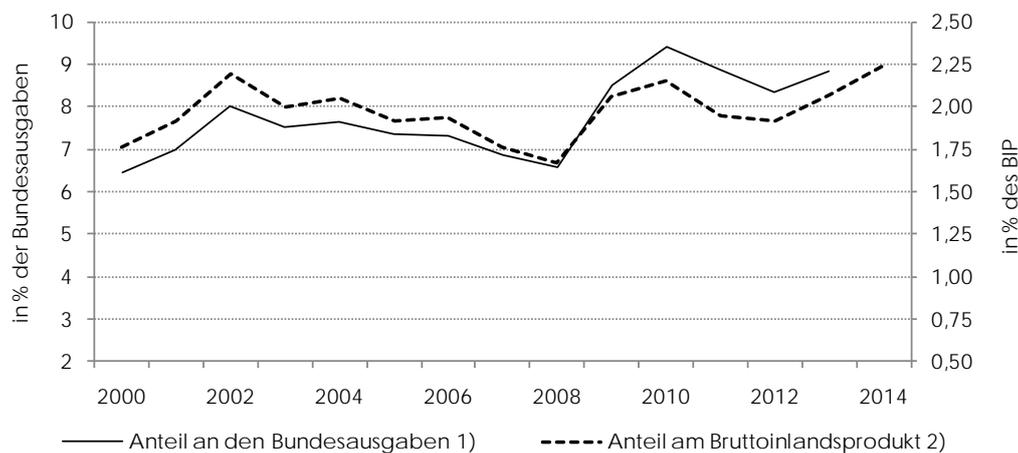
Wie Übersicht 25 zeigt, stiegen die gesamten Aufwendungen der öffentlichen Hand für Arbeitsmarktpolitik seit 2005 von 4.849 Mio. € auf 6.338 Mio. € im Jahr 2010 bzw. 7.392 Mio. € im Jahr 2014. Der Anteil der zweckgebundenen Ausgaben lag 2005 und 2010 jeweils bei rund 96%. Gemessen am BIP ist zwischen 2005 und 2010 ein Anstieg der Gesamtausgaben von 1,9% auf 2,2% zu verzeichnen (Abbildung 19). Allerdings ist diese Zunahme ausschließlich auf die Entwicklung nach 2008 zurückzuführen; zwischen 2002 und 2008 gingen die anteiligen Ausgaben kontinuierlich zurück. Auch bezogen auf die Bundesausgaben kam es zwischen 2005 und 2010 zu einem Anstieg der Ausgaben (2005: 7,3%; 2010: 9,4%).

Übersicht 25: Ausgaben des Bundes für Arbeitsmarktpolitik

	Insgesamt	Gesamtausgaben ¹⁾		Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik ²⁾			davon Sozialversicherung ⁴⁾
		zweckgebunden	nicht zweckgebunden ³⁾	aktive	aktivierende	ausschließlich passive	
2005	4.849	4.614	234	910	775	2.809	984
2010	6.338	6.061	277	1.324	1.012	3.529	1.508
2014	7.392	7.168	224	1.346	1.120	4.214	1.771

Q: BMASK Sektion VI, AMS-Geschäftsberichte. – 1) Ohne unternehmensbezogene Arbeitsmarktförderung gemäß AMFG. – 2) Einschließlich Sozialversicherungsbeiträge. – 3) Vor allem Mittel aus dem IEF und ESF. – 4) Akonto-Zahlungen laut AMS-Geschäftsberichten.

Abbildung 19: Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik gemessen am BIP und an den Gesamtausgaben des Bundes, 2000 bis 2014

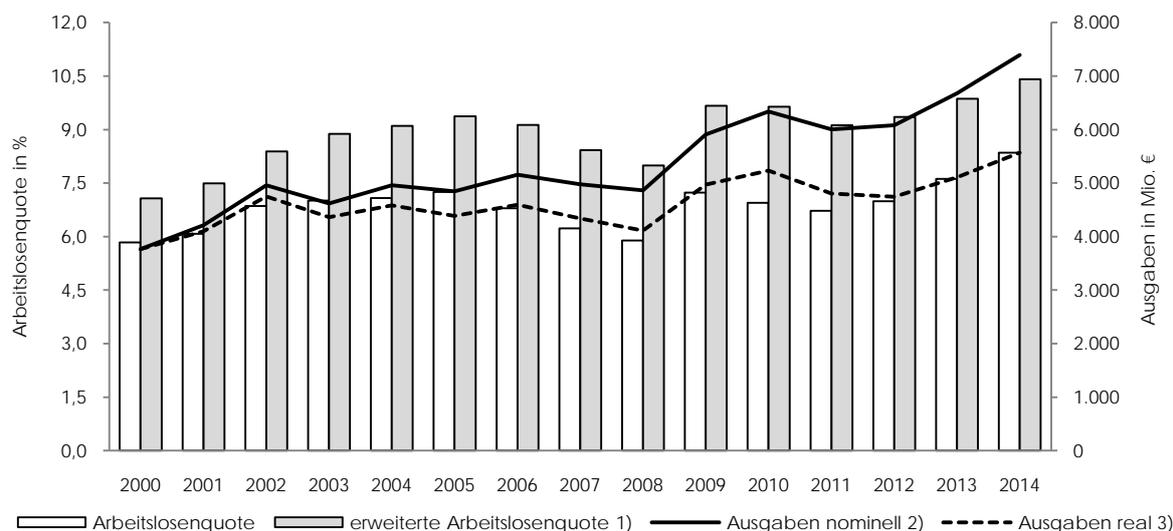


Q: BMASK, BMF, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. Gesamtausgaben einschließlich IEF-Mittel und ESF-Mittel ohne unternehmensbezogene Arbeitsmarktförderung gemäß AMFG. Ohne Leistungen für Karenzurlaubsgeld. – 1) Bundeshaushalt Ausgaben gesamt (ohne Schuldentilgung); Reihenbruch 2007/2008: Altes/neues Haushaltsrecht. – 2) Nominales BIP.

Die enge Verflochtenheit der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik mit der Arbeitslosigkeit wird in Abbildung 20 nachgezeichnet. Insbesondere die Entwicklung der realen Ausgaben stand

zwischen 2000 und 2014 weitgehend im Einklang mit der Dynamik der Arbeitslosigkeitentwicklung. Der Korrelationskoeffizient zwischen den realen Ausgaben und der erweiterten Arbeitslosenquote liegt für diese Zeitperiode bei 90%.

Abbildung 20: Entwicklung der Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosigkeit, 2000 bis 2014



Q: AMS, HV, AMS-Geschäftsberichte, BMASK (ELIS), BMF, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Erweiterte Arbeitslosigkeit: Arbeitslose, Personen in Schulung, sofort verfügbare Lehrstellensuchende sowie Pensionsvorschuss- und ÜbergangsgeldbezieherInnen laut AMS. – ²⁾ Gesamtausgaben einschließlich IEF-Mittel und ESF-Mittel ohne unternehmensbezogene Arbeitsmarktförderung gemäß AMFG. Ohne Leistungen für Karenzurlaubsgeld. – ³⁾ Um Inflation bereinigte Ausgaben (VPI 2000 = 100).

5.1.3.2.1 Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik

Im Jahr 2010 wurden im Rahmen der passiven Arbeitsmarktpolitik Einkommensersatzleistungen (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) im Umfang von 3.529 Mio. € ausbezahlt (Übersicht 25)⁵¹⁾. In diesem Betrag sind die Ausgaben für die Pensions-, Kranken- und Unfallversicherung enthalten. Zwischen 2005 und 2010 ist der Anteil der Ausgaben für ausschließlich passive Arbeitsmarktpolitik an den zweckgebundenen Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik marginal von 61% auf 58% (2014: 59%) gefallen⁵²⁾. Die durchschnittliche Höhe des Arbeitslosengeld- bzw. Notstandshilfetagsatzes lag 2010 bei 29,4 € bzw. 23,6 €. Dies entsprach unter der Annahme eines vollen Kalenderbezuges (d. h. Bezug an allen Tagen eines Kalendermonats) in etwa einem Betrag von 895 € bzw. 729 €, wobei das durchschnittliche Arbeitslosengeld der Männer um 20% über jenem der Frauen lag.

⁵¹⁾ Anhang 5.1.6.2 skizziert die rechtlichen Regelungen für den Bezug von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe.

⁵²⁾ Auch unter Einbeziehung der aktivierten passiven Mittel für aktivierende Arbeitsmarktpolitik zeigt sich eine ähnliche Entwicklung. 2005 betrug der Anteil der ausschließlich passiven und aktivierenden Mittel rund 78% (3.583 Mio. €), 2010 75% (4.541 Mio. €) an den zweckgebundenen Ausgaben (2014: 74% oder 5.334 Mio. €).

5.1.3.2.2 Ausgaben für aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik

Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik beliefen sich im Jahr 2010 auf 1.324 Mio. €. Die quantitativ bedeutendste Kategorie war mit einem Volumen von 687 Mio. € die Förderung von Qualifizierung einschließlich der Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhalts (DLU) (Übersicht 26). Für Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigung und zur Förderung von Unterstützung wurden 2010 insgesamt etwa 390 Mio. € aufgewendet⁵³⁾. Für die aktivierende Arbeitsmarktpolitik, die zum überwiegenden Teil Leistungen zur Existenzsicherung während der Aus- und Weiterbildung (etwa Schulungsarbeitslosengeld und -notstandshilfe) abdeckt, wurden 2010 1.012 Mio. € ausgegeben. Der Anteil der zweckgebundenen Ausgaben für aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik an den zweckgebundenen Gesamtausgaben ist zwischen 2005 und 2010 von 32% auf 35% gestiegen.

Übersicht 26: Ausgaben für aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik

	2005	2010 Mio. €	2014
Aktive Arbeitsmarktpolitik	910	1.324	1.346
davon AMS-Gebarung:	630	1.079	1.124
Förderung von Beschäftigung	175	306	319
Förderung von Unterstützung	59	85	107
Förderung von Qualifizierung	395	687	698
davon DLU ¹⁾	53	108	106
Aktivierende Arbeitsmarktpolitik	775	1.012	1.120
Arbeitslosengeld, Notstandshilfe während Schulung ²⁾	–	601	657
Weiterbildungs-, Bildungsteilzeitgeld	–	108	164
Altersteilzeitgeld	502	255	214
Sonstiges ³⁾	–	48	85

Q: BMASK (ELIS), AMS-DWH. Ausgaben für aktivierende AMP einschließlich SV-Beiträge. Detailwerte für aktivierende Arbeitsmarktpolitik (2005, bereinigt um DLU-Effekt) lassen sich aus rückwirkenden budgettechnischen Änderungen nicht klar abgrenzen. – ¹⁾ Ausgaben für "Deckung des Lebensunterhalts" ohne SV-Beiträge. Diese sind in den Ausgaben der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik erfasst. – ²⁾ Einschließlich Stiftungsarbeitslosengeld. – ³⁾ Sozialversicherungsbeiträge für Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhalts und Fachkräftestipendium sowie pauschalierte Kursnebenkosten (BA).

5.1.3.3 Deckungsgrad zweckgebundener Mittel

Der Anteil der Einnahmen aus Arbeitslosenversicherungsbeiträgen an den zweckgebundenen Ausgaben ging von 92% im Jahr 2005 auf 79% im Jahr 2010 (2014: 82%) zurück.

Abbildung 21 zeigt für die Jahre 2000 bis 2014 einerseits die längerfristig steigende Anzahl der BeitragszahlerInnen sowie den zunehmenden Anteil der BeitragszahlerInnen in der Gruppe der unselbständig Erwerbstätigen, andererseits die Dynamik der erweiterten Arbeitslosigkeit. Die Gegenüberstellung der erweiterten Arbeitslosigkeit und des Deckungsgrades der zweckgebundenen Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik durch die Arbeitslosenversicherungsbeiträge

⁵³⁾ Siehe Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2012A) für eine Beschreibung der einzelnen Förderungskategorien.

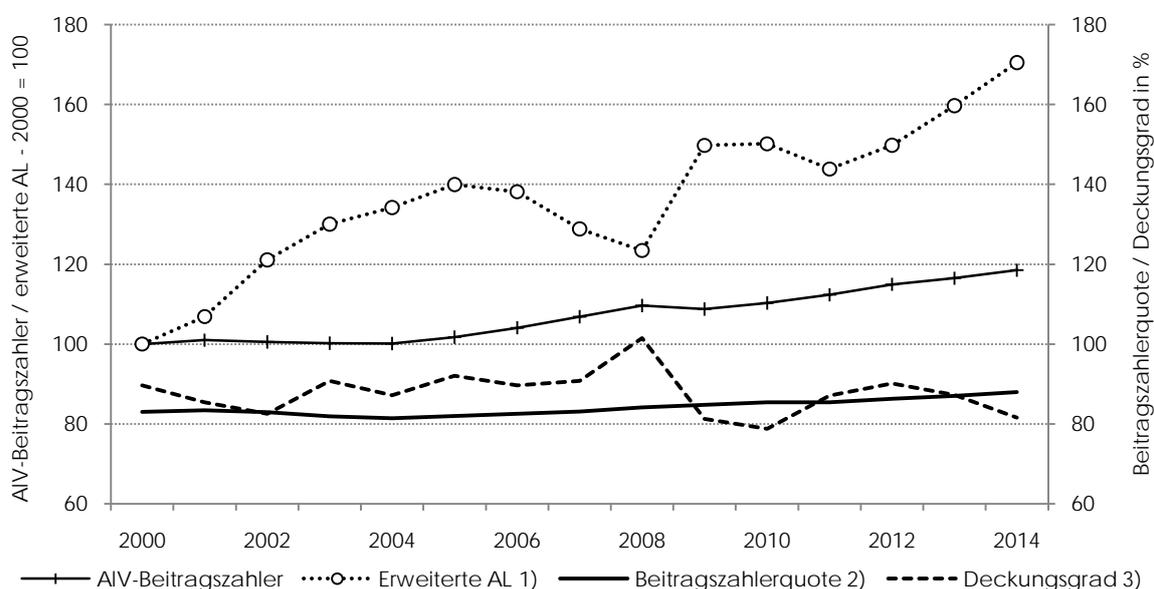
verdeutlicht die negative Korrelation dieser beiden Größen. Nach 2008 ist die erweiterte Arbeitslosigkeit krisenbedingt deutlich stärker gestiegen als die Zahl der BeitragszahlerInnen. Damit sind auch die Ausgaben stärker gestiegen als die Einnahmen. Fehlbeträge zwischen zweckgebundenen Einnahmen und Ausgaben sind vom Bund aus nicht zweckgebundenen Mitteln auszugleichen (Bock-Schappelwein et al., 2014). Im Jahr 2010 fiel das Defizit in der Arbeitsmarktpolitik mit 1.243 Mio. € überdurchschnittlich hoch aus (Durchschnitt 2011/2013: 684 Mio. €).

Übersicht 27: Einnahmen und Ausgaben der zweckgebundenen Arbeitsmarktpolitik

	Arbeitslosenversicherungsbeträge	Einnahmen insgesamt ¹⁾	Zweckgebundene Ausgaben ²⁾	Abgang ³⁾
	Mio. €			
2005	4.247	4.263	4.614	- 351
2010	4.773	4.818	6.061	-1.243
2014	5.847	6.000	7.168	-1.168

Q: AMS-Geschäftsberichte, BMASK (ELIS), WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Gesamteinnahmen 2005 abzüglich Bundesbeitrag. – ²⁾ AMS-Gebärung. – ³⁾ Bis zur Haushaltsrechtsreform 2009 als Bundesbeitrag in den Einnahmen der AMS-Gebärung ausgewiesen.

Abbildung 21: Entwicklung der BeitragszahlerInnen, der erweiterten Arbeitslosigkeit und des Deckungsgrads, 2000 bis 2014



Q: AMS-Geschäftsberichte, BMASK (ELIS), AMS, HV, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Erweiterte Arbeitslosigkeit: Arbeitslose, Personen in Schulung, sofort verfügbare Lehrstellensuchende sowie Pensionsvorschuss- und ÜbergangsgeldbezieherInnen laut AMS. – ²⁾ Anteil der AIV-BeitragszahlerInnen an den unselbständig Beschäftigten laut HV-Beschäftigungsstatistik. – ³⁾ Anteil der AIV-Beiträge an den zweckgebundenen Ausgaben.

5.1.4 Verteilungswirkungen der Arbeitsmarktpolitik

Für die Verteilungsanalyse werden von den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik folgende Leistungen berücksichtigt: Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, die Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhalts (DLU) während der Teilnahme an einer Schulungsmaßnahme und Förderung für Qualifizierung. Diese Ausgabenkategorien entsprechen jenen, die in der Umverteilungsstudie 2005 einbezogen wurden. Die Informationen zum Bezug von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe sowie zur Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhalts sind im EU-SILC Datensatz personenbezogen erfasst. Somit lag für das Jahr 2010 das in der Verteilungsanalyse betrachtete Ausgabenvolumen für Arbeitsmarktpolitik insgesamt bei etwa 2.700 Mio. €. Hinsichtlich der Ausgaben für Arbeitslosengeld und Notstandshilfe lag der Wert im EU-SILC Befragungsdatensatz mit rund 1.900 Mio. € relativ nahe an den tatsächlichen Ausgaben für passive Leistungen (ohne Sozialversicherung). Die Ausgaben für die Deckung des Lebensunterhalts beliefen sich auf rund 80 Mio. € und lagen unter dem tatsächlichen Wert (108 Mio. €, Übersicht 26). Die Ausgaben für die Förderung von Qualifizierung für Arbeitslose werden auf jene Personen im EU-SILC Datensatz, die angeben an einer vom AMS finanzierten Schulungsmaßnahme teilgenommen zu haben, gleich aufgeteilt⁵⁴). Die berücksichtigten Ausgaben für Qualifizierung beliefen sich auf 580 Mio. €⁵⁵). Leistungen, bei denen keine Zuweisung auf die jeweiligen BezieherInnen möglich ist wie etwa die Förderung von Beschäftigung (u. a. Kurzarbeits- und Eingliederungsbeihilfe) und die Förderung von Unterstützung (u. a. Ausgaben für Beratungseinrichtungen und Unternehmensgründungsprogramme) im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, werden in diesem Kapitel nicht in die Analyse einbezogen. Dies gilt auch für die Ausgaben für die Sozialversicherung von LeistungsbezieherInnen.

Übersicht 28: Verteilung der äquivalenten Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik unter Berücksichtigung der von Arbeitslosigkeit betroffenen Haushalte nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2005 und 2010

	Arbeitslosengeld und Notstandshilfe				Aktive Arbeitsmarktpolitik			
	Anteile in %		Gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen in %		Anteile in %		Gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen in %	
Bruttoäquivalenzgesamteinkommen	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
1. Terzil	81,6	79,3	48,6	48,6	80,9	83,8	19,5	17,9
2. Terzil	13,3	16,3	15,8	20,7	13,7	11,4	6,5	5,1
3. Terzil	5,2	4,4	12,0	8,5	5,4	4,8	4,9	3,2
Insgesamt	100,0	100,0	33,9	34,0	100,0	100,0	13,7	11,9

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. Aktive Arbeitsmarktpolitik umfasst die Ausgaben für die Förderung von Qualifizierung während der Arbeitslosigkeit und die Beihilfen zur Deckung des Lebensunterhalts.

⁵⁴) Von den Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik wird weder die Förderung von Beschäftigung noch die Förderung von Unterstützung berücksichtigt, da keine Zuweisung auf die BezieherInnen dieser Leistungen möglich ist. Dies entspricht Ausgaben im Umfang von 30% der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik.

⁵⁵) Sie setzen sich aus den Gesamtausgaben für Qualifizierung abzüglich der Beiträge zur Deckung des Lebensunterhalts zusammen.

In der nachfolgenden Darstellung bezeichnet die passive Arbeitsmarktpolitik das Arbeitslosengeld und die Notstandshilfe, während in der aktiven Arbeitsmarktpolitik nur die Ausgaben für die Förderung von Qualifizierung während der Arbeitslosigkeit und die Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhalts erfasst werden. Hinsichtlich der Verteilung der Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2010 ist eine ähnliche Verteilung wie im Jahr 2005 zu erkennen (Übersicht 28): 2010 flossen 79% (2005: 82%) der äquivalenten Mittel in das untere Terzil, 16% (2005: 13%) in das mittlere und 4% (2005: 5%) in das obere Terzil der Bruttoäquivalenzgesamteinkommen⁵⁶). Kumuliert konzentrierten sich die Ausgaben für passive Mittel mit fast 65% auf das erste und zweite Dezil der Verteilung. Auch hinsichtlich der Verteilung der äquivalenten Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik waren 2010 nur geringe Abweichungen im Vergleich zu 2005 erkennbar: 84% (2005: 81%) wurden für Haushalte im unteren, 11% (2005: 14%) im mittleren und 5% (2005: 5%) im oberen Einkommensdrittel aufgewendet. Die Ausgaben waren ähnlich stark auf die unteren zwei Dezile des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens konzentriert wie im Falle der passiven Mittel: etwa 68% der äquivalenten Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik flossen 2010 in diese Einkommensgruppe. Im Durchschnitt belief sich das nicht äquivalisierte Arbeitslosengeld auf 760 € pro Monat und Person (erstes Dezil: 710 €; zweites Dezil: 810 €) und die Notstandshilfe auf 580 € pro Monat und Person. Die Konzentration der Haushalte, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind, im unteren Einkommensbereich lässt sich auf mehrere Faktoren zurückführen: Einerseits sind Personen mit einem geringen Einkommenspotential (insbesondere Geringqualifizierte) einem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt. Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass laut AMS-Daten sowohl 2005 als auch 2010 etwa 80% aller arbeitslos registrierten Personen maximal die Pflichtschule oder eine Lehrausbildung absolviert hatten⁵⁷). Andererseits kann es angesichts der im Vergleich der EU-Länder geringen Lohnersatzraten (Esser *et al.*, 2013) dazu kommen, dass Haushalte, wenn sie für eine längere Dauer von Arbeitslosigkeit betroffen sind, starke Einbußen im Jahreseinkommen erfahren und leicht in die unteren Einkommensgruppen rutschen, selbst wenn die ehemals hauptverdienende Person einen relativ hohen Lohn bezog. Diese Lohnersatzleistungen stellen für die Haushalte im unteren Einkommensbereich eine wichtige Einkommensquelle dar. Sie machten für die betroffenen Haushalte im unteren Einkommensdrittel etwa die Hälfte, im mittleren Einkommensdrittel ein Fünftel und im oberen Einkommensdrittel 8,5% ihres Bruttoäquivalenzgesamteinkommens aus. Dies ähnelt dem Verteilungsmuster im Jahr 2005. Im ersten Dezil betrug der Anteil der passiven Leistungen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen sogar 68% (2005: 70%), im zweiten Dezil 47% (2005: 38%) und im dritten Dezil 30% (2005: 35%). Im Vergleich dazu spielten die bezogenen Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Förderung von Qualifizierung und Deckung des Lebensunterhalts) für die von Arbeitslosigkeit betroffenen Haushalte eine weitaus geringere Rolle, machten im unteren Einkommensdrittel

⁵⁶) Auch gemessen am äquivalenten Primäreinkommen ist die Verteilung der passiven Mittel zwischen 2005 und 2010 nahezu unverändert geblieben (Übersicht A 5.1.6.1).

⁵⁷) Etwa 45% der Arbeitslosen hatten in beiden Jahren die Pflichtschule als höchsten Bildungsabschluss.

aber immerhin 18% des Gesamteinkommens aus. Auch dies entsprach annähernd dem Wert von 2005.

Wird die Summe der entrichteten Arbeitslosenversicherungsbeiträge den zweckgebundenen Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik auf der Ebene der Haushalte im EU-SILC gegenübergestellt, wird der stark umverteilende Charakter dieser Institution erkennbar. Es zeigt sich, dass die Deckung der Ausgaben durch Einnahmen erst ab dem sechsten Dezil gegeben war. Im Durchschnitt über alle Haushalte waren nach dieser Berechnung 79% der Leistungen durch die Arbeitslosenversicherungsbeiträge gedeckt.

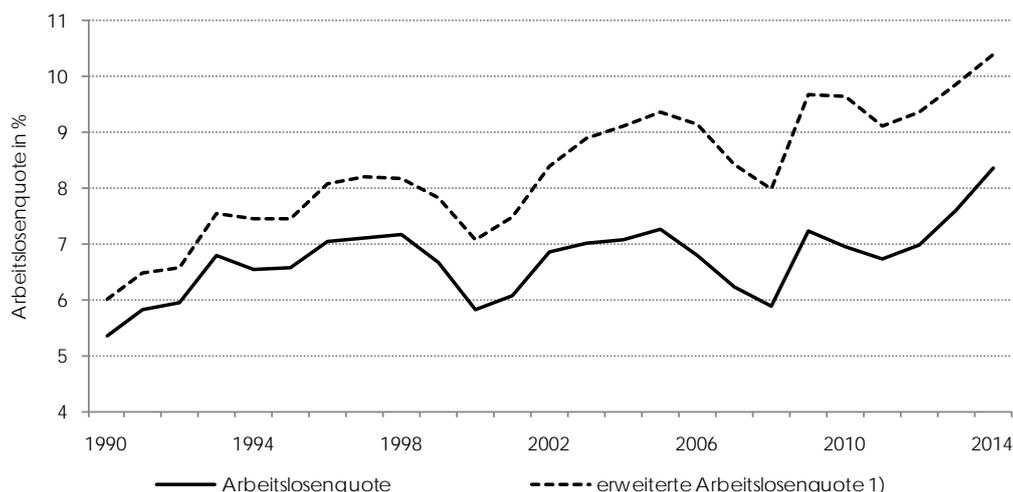
5.1.5 Zusammenfassung

Die Verteilungswirkung der Arbeitsmarktpolitik gestaltete sich für das Untersuchungsjahr 2010 ähnlich wie in der Umverteilungsstudie 2005: je rund 80% der äquivalenten Mittel für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik flossen in das untere, 11% bzw. 16% in das mittlere und 5% bzw. 4% in das obere Einkommensdrittel. Dies ist umso erstaunlicher als es Ende 2008 im Zuge der Finanzkrise zu einem starken Umsatz- und Nachfragerückgang kam, der auch die Situation am Arbeitsmarkt verschlechterte. Die Lage am Arbeitsmarkt verbesserte sich im Jahresverlauf 2010 infolge der Konjunkturerholung aber wieder deutlich, sodass die Arbeitslosigkeit sank und die Anzahl der Personen in konjunkturbedingter Kurzarbeit abgebaut werden konnte. In diesem Kapitel wurde gezeigt, dass es zwischen 2005 und 2010 zu einem relativ starken Beschäftigungsanstieg und einem Rückgang der geleisteten Wochenarbeitszeit kam, der in Summe ein nahezu stagnierendes Arbeitsvolumen zur Folge hatte. Während sich die Zahl der arbeitslosen SchulungsteilnehmerInnen äußerst dynamisch entwickelte (+50,6%), nahm die Zahl der Arbeitslosengeld- und NotstandshilfebezieherInnen nur leicht (+1,4% bzw. 1,5%) zu. Dies ist im Kontext der Implementierung einer Reihe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu sehen, die die Abfederung des Beschäftigungsabbaus im Zuge der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise und die Sicherung von Arbeitsplätzen zum Ziel hatten. Dass sich die Verteilung der Mittel der passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik über alle Haushalte trotz der deutlich höheren Zahl an LeistungsbezieherInnen außerhalb der registrierten Arbeitslosigkeit (insbesondere SchulungsteilnehmerInnen und BezieherInnen von Bildungskarenz) und des deutlich gestiegenen Ausgabenvolumens für Arbeitsmarktpolitik zwischen 2005 und 2010 kaum verändert hat, deutet darauf hin, dass das Risiko von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein, nach Ausbruch der Krise ähnlich stark auf die Haushalte in den unteren Einkommensbereichen konzentriert blieb wie davor. Sowohl 2005 als auch 2010 wiesen etwa 80% der arbeitslos registrierten Personen als höchsten Bildungsabschluss eine Pflichtschule bzw. eine Lehrausbildung auf.

5.1.6 Anhang

5.1.6.1 Ergänzende Abbildungen und Übersichten

Abbildung A 5.1.6.1: Entwicklung der Arbeitslosenquote laut AMS und der erweiterten Arbeitslosenquote



Q: AMS, HV, WIFO-Berechnungen. – 1) Erweiterte Arbeitslosigkeit: Arbeitslose, Personen in Schulung, sofort verfügbare Lehrstellensuchende sowie Pensionsvorschuss- und ÜbergangsgeldbezieherInnen laut AMS.

Übersicht A 5.1.6.1: Verteilung der äquivalenten Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik unter Berücksichtigung der von Arbeitslosigkeit betroffenen Haushalte nach äquivalenten Primäreinkommen, 2005 und 2010

Äquivalenzprimäreinkommen	Äquivalent							
	Arbeitslosengeld und Notstandshilfe				Aktive Arbeitsmarktpolitik			
	Anteile in %		Gemessen am äquivalenten Primäreinkommen in %		Anteile in %		Gemessen am äquivalenten Primäreinkommen in %	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
1. Terzil	89,3	89,5	96,8	134,3	87,7	89,9	38,7	47,0
2. Terzil	8,7	7,9	18,2	17,0	9,6	7,9	7,8	5,9
3. Terzil	2,0	2,5	8,6	6,5	2,7	2,2	4,3	2,0
Insgesamt	100,0	100,0	61,2	65,7	100,0	100,0	24,7	22,9

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. Aktive Arbeitsmarktpolitik umfasst nur die Ausgaben für die Förderung von Qualifizierung während der Arbeitslosigkeit und die Beihilfen zur Deckung des Lebensunterhalts.

5.1.6.2 Rechtliche Regelungen für den Bezug von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe

Der Anspruch auf Arbeitslosengeld ist an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft (*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2011A, S. 47ff*). Unter anderem muss der bzw. die Beschäftigungssuchende innerhalb von zwei Jahren vor erstmaliger Antrags-

stellung insgesamt 52 Wochen im Inland arbeitslosenversicherungspflichtig beschäftigt gewesen sein⁵⁸). Für Jugendliche unter 25 Jahren gilt eine sozialversicherungspflichtige Mindestbeschäftigung von 26 Wochen innerhalb des letzten Jahres. Wird Arbeitslosengeld ein weiteres Mal in Anspruch genommen, muss ebenfalls eine Mindestdauer versicherungspflichtiger Beschäftigung vorliegen (*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2011A*). Die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld hängt einerseits vom Alter und andererseits von der Versicherungsdauer ab. Sie beträgt im Regelfall 20 Wochen und kann auf bis zu 52 Wochen verlängert werden, wenn die bzw. der Arbeitslose das 50. Lebensjahr vollendet hat und innerhalb der letzten 15 Jahre 9 Jahre versichert war. Die Höhe des Arbeitslosengeldes besteht aus einem Grundbetrag, der 55% des Nettoeinkommens entspricht, einem Familienzuschlag⁵⁹) und Ergänzungsbeitrag⁶⁰).

Wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld erlischt, kann die arbeitslose Person, wenn sie sich in einer Notlage befindet und der Vermittlung durch das AMS zur Verfügung steht, Notstandshilfe beantragen. Hierbei handelt es sich im Gegensatz zum Arbeitslosengeld um keine reine Versicherungsleistung. Daher gibt es hier im Gegensatz zur Ermittlung des Grundbetrages des Arbeitslosengeldes Bestimmungen über die Anrechnung von Einkommen des/der EhepartnerIn, des/der LebensgefährteIn bzw. des/der eingetragene/n PartnerIn sowie von Einkommen, die LeistungswerberInnen selbst erzielen. Die Höhe der Notstandshilfe hängt vom vorangegangenen Arbeitslosengeldbezug und damit vom früheren Einkommen ab. Je nachdem ob das vorher bezogene Arbeitslosengeld ohne Familienzuschläge unter oder über dem Ausgleichszulagenrichtsatz lag, beträgt die Notstandshilfe 92% oder 95% des Arbeitslosengeldes (*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2011A*). Die Notstandshilfe wird prinzipiell für maximal 52 Wochen zuerkannt, wird aber so lange gewährt, so lange eine Notlage vorliegt. Wenn der Anspruch auf Notstandshilfe allein aufgrund der Anrechnung des Einkommens des Partners bzw. der Partnerin nicht anerkannt wird, kann die antragstellende Person trotzdem Versicherungszeiten erwerben, sofern sie der Vermittlung durch das AMS zur Verfügung steht.

⁵⁸) Damit erwerben Erwerbstätige mit einem Einkommen unter der Geringfügigkeitsgrenze keinen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung.

⁵⁹) Angehörige, zu deren Unterhalt die arbeitslose Person wesentlich beiträgt, gebührt ein Familienzuschlag.

⁶⁰) Der Ergänzungsbeitrag stockt bei geringerem Arbeitslosengeld (Grundbetrag und Familienzuschläge) die Leistung auf die Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes auf.

5.2 Offene Sozialhilfe und Bedarfsorientierte Mindestsicherung

Hedwig Lutz

Die offene Sozialhilfe⁶¹⁾ hat ebenso wie die Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS), welche sie 2010/11 ablöste, die Reduzierung von Armut zum Ziel und richtet sich dementsprechend nach umfassenden Bedarfsprüfungen an Menschen am untersten Ende der Einkommens- und Vermögensverteilung. Die Finanzierung erfolgt aus den allgemeinen Einnahmen der öffentlichen Hand, womit die Finanzierungsseite den gleichen Progressionsgrad aufweist wie das gesamte Steuer- und Abgabensystem.

Laut Bundesverfassungsgesetz Art. 12 (1) obliegt die Grundsatzgesetzgebung für die Armenfürsorge, aus welcher die offene Sozialhilfe hervorging, dem Bund, die Ausführungsgesetze und die Vollziehung sind demgegenüber Landessache. Deshalb entwickelten sich erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern (Pfeil, 2001).

Die offene Sozialhilfe war in den 1970er-Jahren als residuales Instrumentarium konzipiert worden: Sie sollte in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen und der Überwindung kurzfristiger individueller Notlagen dienen (Otter – Pfeil, 2011, S. 212). Die betreffenden Leistungen haben grundsätzlich die Aufgabe, das letzte mögliche Netz im Gesamtsystem der sozialen Sicherheit zu sein, d. h. dann anzusetzen, wenn die vorgelagerten Systeme nicht ausreichend wirken. Dementsprechend sollte die offene Sozialhilfe und nunmehr die BMS – dem Prinzip der Subsidiarität folgend – hilfsbedürftigen Menschen in finanziellen Notlagen nur helfen, wenn sie dazu selbst nicht ausreichend in der Lage sind, und keine genügende Absicherung durch Familie oder sozialversicherungsrechtliche Ansprüche gewährleistet ist.

Das österreichische Sozialsystem ist zentral über das erwerbsorientierte Sozialversicherungssystem (erstes öffentliches Sozialnetz) organisiert, das wesentlich auf stabile Beschäftigungsbiographien mit existenzsichernden Erwerbseinkommen aufbaut. Dieses wird ergänzt um Leistungen für Familien und für Pflegeaufwendungen. Auf die offene Sozialhilfe entfallen vor diesem Hintergrund kaum 1% der jährlichen Sozialausgaben (2010 0,9%, Berechnungen auf Basis der Tabellen in Pratscher, 2012).

Im Gegensatz zur ursprünglichen Intention aus den 1970er- und 1980er-Jahren – der Überwindung kurzfristiger individueller Notlagen – führten die längerfristigen ökonomischen und sozialen Veränderungen der letzten Jahrzehnte jedoch dazu, dass ceteris paribus der Bedarf an Leistungen des zweiten öffentlichen Sozialnetzes zugenommen hat und einzelne Menschen auch zunehmend länger davon abhängig sind. Arbeitsplätze in Hochlohnbranchen gingen verloren. Die neu geschaffenen Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor konnten zwar die

⁶¹⁾ Aufgrund des Hauptaugenmerks auf die privaten Haushalte in dieser Studie konzentrieren sich die folgenden Ausführungen ausschließlich auf den Bereich der offenen Sozialhilfe. Neben der offenen Sozialhilfe (Leistungen an Menschen in Privathaushalten) umfasste die Sozialhilfe auch die geschlossene bzw. stationäre Sozialhilfe (Alten- und Pflegeheime). Zusätzlich zählten dazu auch Leistungen der Behindertenhilfe bzw. Wohnungslosen- und Flüchtlingshilfe oder sonstige Hilfen.

Beschäftigungsverluste in der Sachgütererzeugung mehr als kompensieren, das Lohnniveau war allerdings vergleichsweise niedriger.

Der Arbeitsmarkt ist seither verstärkt von wiederkehrender Arbeitslosigkeit, von Dauerarbeitslosigkeit und von Arbeitslosigkeitsepisoden mit niedrigen Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung⁶²⁾ gekennzeichnet; im Beschäftigungssystem nehmen prekäre Beschäftigungsformen und Teilzeitbeschäftigungen ebenso zu wie Arbeitsplätze im Niedriglohnsegment. Steigende räumliche Mobilität, materielle Ungleichheiten bzw. wirtschaftliche Not und kriegerische Handlungen führen zu positiven Wanderungssalden nach Österreich, wobei es den betreffenden Personen häufig sowohl an materiellem wie auch an sozialem Rückhalt mangelt. Auch die Familie kann vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklungen häufig nicht den notwendigen finanziellen und sozialen Anker bieten.

Alle diese Faktoren führten dazu, dass die Inanspruchnahme der offenen Sozialhilfe insbesondere seit den 1990er-Jahren stieg (*Bock-Schappelwein, 2004*), wobei gleichzeitig das System selbst und sein Vollzug bereits zu dieser Zeit zunehmend in Kritik gerieten. Im Zentrum standen dabei die unterschiedlichen Regelungen hinsichtlich Höhe und Ausgestaltung der offenen Sozialhilfe in den einzelnen Ländern sowie eine niedrige Take-up-Rate von Bedürftigen infolge rechtlicher/organisatorischer Zugangsbarrieren (rund 50%, siehe *Fuchs, 2007*). Dies führte zu teilweise nicht nachvollziehbaren Ungleichbehandlungen von Menschen in vergleichbaren Lebenslagen und zu einer Unterversorgung von bedürftigen Menschen. Einen weiteren zentralen Kritikpunkt bildeten die mit der Sozialhilfe verbundenen Inaktivitätsfallen und damit die mangelnde Erwerbsorientierung des Systems. Denn bezogene Sozialhilfeleistungen mussten nach Aufnahme einer Beschäftigung ab einer bestimmten Einkommenshöhe zurückbezahlt werden und auch sonst gab es wenig aktive Hilfestellung für eine Wiedereingliederung von erwerbslosen Sozialhilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt.

Letztendlich wurde 2007 im Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode die Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung anstelle der offenen Sozialhilfe vereinbart (*Stanzl – Pratscher, 2012, Otter – Pfeil, 2011*). 2010 wurde dann die BMS in einer Artikel 15a Vereinbarung zwischen Bund und Bundesländern beschlossen. Die darauf aufbauenden Landesgesetze traten zwischen September 2010 und Oktober 2011 in Kraft⁶³⁾.

Im Weiteren werden die Geldleistungen in der offenen Sozialhilfe bzw. der bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) kurz skizziert (Abschnitt 5.2.1), wobei besonderes Augenmerk auf die Neuerungen hinsichtlich Anspruchsvoraussetzungen und Höhe durch die Einführung der BMS gelegt wird. Dann folgt ein Aufriss der Entwicklung der Inanspruchnahme vor bzw. nach Einführung der BMS im Jahr 2010/11 vor dem Hintergrund der Informationen der Armutsberichterstattung (Abschnitt 5.2.2). In Abschnitt 5.2.3 wird die Verteilungswirkung der offenen Sozialhilfe bzw. BMS aufgezeigt, die sich mithilfe des EU-SILC Datensatzes 2011 ergibt. Letztendlich wird in

⁶²⁾ Bedingt durch vorherige niedrige Erwerbseinkommen und mangelnde Indexierung der Leistungshöhe, aber auch infolge unzureichend ausgebauter Mindestsicherungselemente im Arbeitslosenversicherungssystem.

⁶³⁾ Ab September 2010 in Burgenland, Niederösterreich, Salzburg und Wien, Dezember 2010 Vorarlberg, Jänner 2011 Kärnten und Tirol, März 2011 Steiermark, Oktober 2011 in Oberösterreich (*Die Armutskonferenz, 2012*).

Abschnitt 5.2.4 auf die zusammenfassende Einschätzung der offenen Sozialhilfe bzw. BMS, die Herausforderungen und die aktuellen Diskussionen eingegangen.

5.2.1 Institutioneller Rahmen, Vollzug und Richtsatzhöhe

Die offene Sozialhilfe bis 2010

Die Art der Gewährung von offener Sozialhilfe war vielschichtig; sie konnte als Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs, als Hilfe zum Lebensunterhalt, als Hilfe in besonderen Lebenslagen und in der Form von sozialen Diensten bereitgestellt werden. Mit Ausnahme von erwerbsunfähigen Personen und Menschen ab Erreichen des gesetzlichen Pensionsalters mussten SozialhilfebezieherInnen ihre Arbeitsfähigkeit bekunden. Selbst bei dauerhafter Bedürftigkeit erhielten arbeitsfähige EmpfängerInnen die Sozialhilfe häufig nicht in Form von Dauerleistungen, sondern als Einmalleistung (Bock-Schappelwein, 2004). Außerdem wurde der Ausstieg aus der offenen Sozialhilfe durch Regressansprüche der Bundesländer erschwert⁶⁴). Der mögliche Regress bei LeistungsempfängerInnen und ihren Angehörigen bildete aber auch ein Hindernis für die Inanspruchnahme der Leistungen selbst (Non-Take-Up).

Die monatlichen Geldleistungen der offenen Sozialhilfe waren entsprechend der rechtlichen Regelungen an Richtsätzen orientiert, wobei zwischen Allein-, Haupt- und Mitunterstützten differenziert wurde. Die Zuständigkeit der Länder (Gesetzgebung) und Bezirksverwaltungsbehörden (Vollzug) hat dabei zu beträchtlichen Unterschieden in den gesetzlichen Regelungen bezüglich Anspruchsvoraussetzungen und Leistungshöhe, Finanzierung und Organisation geführt⁶⁵). Die Unterschiede betrafen nicht nur die Richtsätze selbst, welche etwa zu Mitte der 2000er-Jahre ebenso wie 2010 für Alleinunterstützte beispielsweise um rund 120 € monatlich differieren konnten (am höchsten in Oberösterreich, am niedrigsten in Wien, siehe Bock-Schappelwein, 2004, Pratscher, 2012), sondern etwa auch die spezifischen Lebensumstände, die mit dem jeweiligen Richtsatz abgedeckt werden sollten (insbesondere die Art der Berücksichtigung des Wohnungsaufwands). Zudem gab es teilweise unterschiedliche Werte für Kinder in Abhängigkeit vom Alter (Burgenland, Kärnten) oder höhere Leistungen für Menschen, von denen wegen des Alters, einer Beeinträchtigung oder wegen Krankheit keine Erwerbstätigkeit verlangt werden konnte. Einige Bundesländer (Burgenland, Kärnten, Niederösterreich und Wien) kannten Höchstsummen für den Auszahlungsbetrag, die sich am ASVG-Ausgleichszulagenrichtsatz orientierten. Die in Vorarlberg festgelegte Höchstgrenze wiederum nahm Bezug auf die erzielbaren Nettoerwerbseinkommen⁶⁶).

⁶⁴) Die Idee des Regresses ist in Zusammenhang mit der ursprünglichen Annahme zu sehen, dass die Notlage nur vorübergehender Natur ist. Verfestigte und vererbte Armut war in diesem Zusammenhang kein Thema gewesen (Bock-Schappelwein, 2004).

⁶⁵) Seit der letzten Umverteilungsstudie des WIFO mit dem Bezugsjahr 2005 hatten Tirol und Kärnten ihre Systeme weiter reformiert: das Tiroler Grundsicherungsgesetz war mit 1. März 2006 in Kraft getreten, das Mindestsicherungsgesetz in Kärnten am 1. Juli 2007. Wien hatte Ende 2006 eine neue Richtsatzregelung eingeführt (mit unterschiedlichen Richtsätzen für verschiedene Bedarfsgemeinschaftskonstellationen; Pratscher, 2012).

⁶⁶) Die Leistungen dürfen in der Regel 85% des Nettoeinkommens nicht überschreiten, das der Hilfsbedürftige durch Arbeit in seinem Beruf durchschnittlich verdient hat oder verdienen könnte (§ 5 Abs. 2 VSHG).

Zusätzlich zu den gesetzlichen Unterschieden wurden deutliche lokale Unterschiede im Vollzug festgestellt (siehe *Die Armutskonferenz*, 2008) und insgesamt "grobe und rechtswidrige Mängel im Sozialhilfevollzug der Länder" aufgezeigt (Schenk, 2011, S. 50)⁶⁷⁾. Der Sozialhilfevollzug habe "in weiten Bereichen ein von der Gesetzeslage abgewandtes Eigenleben entwickelt" (Schenk, 2011, S. 51)⁶⁸⁾.

Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) ab 2010

Mit der Sozialhilfereform von der offenen Sozialhilfe zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung 2010/11 waren vor diesem Hintergrund verschiedene Zielsetzungen verbunden gewesen: insbesondere eine stärkere Harmonisierung der wichtigsten Richtsatzregelungen zwischen den Bundesländern, ein Krankenversicherungsschutz für alle BMS-Beziehenden und eine stärkere Anbindung der BMS-Beziehenden an den Arbeitsmarkt (*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*, 2012B, S. 6, *Stelzer-Orthofer*, 2011). Mit Regeln zu den Verfahren und dem Vollzug sollte mehr Rechtssicherheit herbeigeführt werden, zudem sollte durch die Reform eine höhere Inanspruchnahme armutsreduzierender Leistungen durch Bedürftige erreicht werden.

Die Eckpunkte der BMS sind (siehe *Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*, 2012B, S. 7ff):

1) Vereinheitlichungen

- Einheitliche Mindeststandards für die Richtsätze zur Deckung des Lebensunterhalts in allen Bundesländern: Sie orientieren sich an den Ausgleichszulagen für alleinstehende PensionistInnen (abzüglich 5,1% Krankenversicherungsbeitrag)⁶⁹⁾. 25% des Richtsatzes sind dabei für die Deckung der Wohnkosten vorgesehen, wobei den Bundesländern die Möglichkeit zusätzlicher Leistungen für die Abgeltung höherer Wohnkosten offen steht. Gegenüber der offenen Sozialhilfe erfolgt dabei insbesondere eine Besserstellung von Alleinerziehenden. Allerdings ist die Auszahlung der BMS im Gegensatz zur Ausgleichszulage nur 12-mal jährlich vorgesehen, was mit Ausnahme spezifischer Fälle in einzelnen Bundesländern auch umgesetzt wird⁷⁰⁾.

⁶⁷⁾ Die Mängel betreffen beispielsweise Falschankünfte (33%), Ämter, die sich weigern, Anträge entgegenzunehmen (17%), fehlende Soforthilfe (50%) oder Demütigungen Bedürftiger in den Ämtern (>33%); siehe *Schenk* (2011), *Die Armutskonferenz* (2008).

⁶⁸⁾ Deshalb reiche auch laut *Schenk* (2011) eine Reform über Gesetze nicht aus, es brauche auch Änderungen im Vollzug, unter anderem quantitativ ausreichendes und gutes Personal sowie bessere Informations- und Rechtschutzangebote.

⁶⁹⁾ Alleinstehende und Alleinerziehende haben dabei Anspruch auf 100% der Richtsatzleistung, zwei volljährige Personen im gemeinsamen Haushalt auf je 75%; ab der dritten leistungsberechtigten volljährigen Person, wenn diese unterhaltsberechtig ist, reduziert sich die Leistung auf 50% des Richtsatzes. Für Minderjährige mit Anspruch auf Familienbeihilfe gebührt ein Betrag von je 18% für die ersten drei Kinder sowie 15% für jedes weitere Kind. Darüber hinaus sind aufgrund des Verschlechterungsverbots der Art. 15a Vereinbarung in einigen Bundesländern relative Verbesserungen vorgesehen.

⁷⁰⁾ Generell abgeschafft wurden die Sonderzahlungen in Niederösterreich, Burgenland, Oberösterreich und Vorarlberg.

- Von der Verwertung ausgenommenes Vermögen: Ersparnisse bis zur Höhe des 5-fachen Ausgangswertes für Alleinstehende müssen vor BMS-Anspruch nicht verwertet werden⁷¹⁾, ebenso wenig selbst bewohntes Eigentum (hier erfolgt jedoch nach sechs Monaten BMS-Bezug eine Sicherstellung zugunsten der Bezirksbehörde im Grundbuch, was insbesondere im Fall von Erbschaften schlagend wird). Bestimmte Einkommensbestandteile sind bei der Ermittlung der BMS nicht zu berücksichtigen (insbesondere Familienbeihilfen).
- Ausnahmen vom Einsatz der Arbeitskraft: Diese kann nicht verlangt werden von Personen nach Erreichen des ASVG-Pensionsalters, bei Betreuungspflichten von Kindern unter drei Jahren (wenn keine geeigneten Betreuungsmöglichkeiten bestehen), bei überwiegender Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger (mindestens Pflegestufe 3), bei Sterbebegleitung oder Begleitung von schwerkranken Kindern sowie dann, wenn jemand vor Vollendung des 18. Lebensjahres eine Ausbildung begonnen hat und diese auch zielstrebig verfolgt.
- Einschränkungen beim Regress: gänzliche Abschaffung der Kostenersatzpflicht bei ehemaligen LeistungsempfängerInnen (außer beim Erhalt nicht selbst erwirtschafteten Vermögens) und weitestgehende Einschränkung des Angehörigenregresses.

2) Administrative Aspekte und Vorschriften

- Entgegennahme von Anträgen auf bedarfsorientierte Mindestsicherung auch beim AMS
- Verkürzung der Entscheidungsfrist bei den Verfahren auf maximal drei Monate
- Verpflichtung, abweisende Bescheide schriftlich zu erteilen
- Datenaustausch zwischen AMS und BMS-Behörden
- Abstimmung zwischen BMS und mindestsichernden Elementen von Bundesregeln (Erhöhung des Mindestsicherungselements der Notstandshilfe⁷²⁾ und außerordentliche Anhebung des Erhöhungsbetrags für Kinder bei der Ausgleichszulage)

3) Sicherung des realen Wertes der Richtsätze

- Dieser ist durch ihre Anbindung an den ASVG-Ausgleichszulagenrichtsatz⁷³⁾ und die damit einhergehende jährliche Anpassung der BMS-Richtsatzhöhe hergestellt.

⁷¹⁾ In der Art. 15a Vereinbarung nicht klar festgelegt ist jedoch, ob dies je Person oder je Bedarfsgemeinschaft gilt.

⁷²⁾ Liegt der Grundbetrag des zuvor bezogenen Arbeitslosengeldes unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz für Alleinstehende, gebühren 95% statt den üblichen 92% des Grundbetrages als Notstandshilfe. Von dieser Änderung hatten laut BMASK (*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*, 2012B, S. 18) im Jahr 2011 170.178 Personen profitiert, der dafür notwendige Mehraufwand des Bundes belief sich auf 75,428 Mio. € (*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*, 2012B, S. 19).

Gleichzeitig wurde der Erhöhungsbetrag für Kinder bei der Ausgleichszulage nach oben angepasst. Davon waren im Dezember 2011 laut BMASK etwa 14.800 Kinder betroffen.

⁷³⁾ Da mit den Pensionen die Kaufkraft der Pensionsbeziehenden auf dem Niveau bei Pensionsantritt erhalten werden soll, erfolgt eine jährliche Anpassung – laut §108 ASVG vom Bundesminister für soziale Sicherheit festzusetzen –, welche der Entwicklung des VPI in den 12 Monaten bis Juli des betreffenden Jahres entspricht (arithmetisches Mittel der für diesem Zeitraum von Statistik Austria veröffentlichten Jahresinflationen).

4) Krankenversicherung für alle

- Alle bisher nicht versicherten BMS-Versicherte erhalten eine E-Card mit vollem Krankenversicherungsschutz
- Sie haben zudem dieselben Vergünstigungen wie Ausgleichszulagenbeziehende (z. B. die Befreiung von der Rezeptgebühr)

5) Anbindung an den Arbeitsmarkt

- Einbeziehung der arbeitsfähigen BMS-Beziehenden in die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des AMS
- Als Zwischenziel dazu gilt die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit der betreffenden Menschen. Dazu bedarf es speziell zugeschnittener Ansätze für die Zielgruppenpersonen, weil diese häufig mit multiplen Problemen konfrontiert sind, welche einer Beschäftigung entgegenstehen
- Bildung eines Arbeitsanreizes durch einen Freibetrag von 15% des monatlichen Nettoeinkommens für mindestens die ersten 18 Monate nach Aufnahme einer Beschäftigung in Anschluss an eine längere Erwerbslosigkeit⁷⁴⁾.

BMS und Armutsgrenze

Die Mindeststandards für die BMS liegen trotz Reform deutlich unter der Armutsgefährdungsschwelle aus der Armutsberichterstattung, die bei 60% des Medians des nationalen äquivalenten Nettohaushaltseinkommens angesetzt ist⁷⁵⁾. Der Unterschied beträgt 2010 bei Alleinstehenden und kinderlosen Paarhaushalten monatlich rund 31%⁷⁶⁾. Selbst wenn die Grenze auf 50% des Medians hinunter gesetzt wird, beläuft sich für Alleinstehende und kinderlose Paare der Unterschied zum BMS-Richtsatz auf rund 17% der Armutsgrenze⁷⁷⁾. Der Unterschied zwischen materieller Armutsgefährdungsschwelle und Richtsatz laut Art. 15a Vereinbarung zur BMS für Gemeinschaften mit Kindern wäre bei einer einfachen Gegenüberstellung der jeweiligen Werte absolut und prozentuell noch höher als für Kinderlose und steigt mit der Zahl der Kinder⁷⁸⁾. Allerdings gelten Familienbeihilfen für die BMS nicht als Einkommensbestandteil;

⁷⁴⁾ Die Höhe des Freibetrag ist zudem auf mindestens 7% und maximal 17% des Ausgleichszulagenrichtsatzes beschränkt.

⁷⁵⁾ Ausgehend von einer monetären Gefährdungslage bei weniger als 60% des Medianeinkommens wären laut Steiner (2011, S. 34) 2008 1,7 Mrd. € oder 0,6% des BIP erforderlich gewesen, um die Einkommen der gefährdeten Personen in Österreich auf das Niveau der Armutsgefährdungsschwelle (951 € 12-mal jährlich) anzuheben.

⁷⁶⁾ Absolut entspricht dies 330 € bei Alleinstehenden und 494 € bei Paaren.

⁷⁷⁾ Alleinstehende 150 €, Paare 225 €.

Umgekehrt formuliert: Die jeweiligen Schwellen zur monetären Armut sind um 20% (50% des Medians) bzw. 44% (60% des Medians) höher als der Mindeststandard-Richtsatz für die BMS.

⁷⁸⁾ Dies liegt an den Äquivalenzskalen für Kinder. Für die Ermittlung der Armutsgefährdung wird die EU-Skala verwendet, die jedes Kind bis 14 Jahre mit 0,3 gewichtet, ältere Kinder wie Erwachsene mit 0,5. Demgegenüber sind in der Artikel 15a Vereinbarung zur BMS für minderjährige Kinder mit Familienbeihilfeanspruch lediglich Steigerungsbeträge von 0,18% des Ausgleichszulagenrichtsatzes je Kind vorgesehen sowie 0,15% des Richtsatzes ab dem vierten Kind.

unter Berücksichtigung dieses Umstands reduziert sich die Lücke zwischen BMS und Armutsgefährdungsschwelle, bleibt aber beinahe in jeder Konstellation weiterhin bestehen.

Diese Werte zeigen, dass auch die BMS, wie schon die offene Sozialhilfe davor, weniger als Instrument für langfristige Probleme als zur Sicherung eines Mindestniveaus zur Überbrückung kurzfristiger akuter Notlagen geeignet ist. Manche Bundesländer haben vor diesem Hintergrund höhere Leistungen als die Mindestsicherungsniveaus laut Artikel 15a Vereinbarung vorgesehen, indem etwa für Kinder größere Steigerungsbeträge gewährt werden oder Leistungen für Kinder oder dauerhaft erwerbsunfähige Personen 14-mal jährlich ausbezahlt werden.

Übersicht 29: Monatliche Armutsgefährdungsschwellen laut Verwaltungsdaten von EU-SILC und der Richtsatz für die Bedarfsorientierte Mindestsicherung

	Armutsgefährdungsschwellen		BMS-Richtsatz (100%)
	60%	50%	
	In €		
2010	1.073	894	744
2011	1.090	909	753
2012	1.104	920	773
2013	1.161	967	795

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. Anmerkung: Jeweils EU-SILC Erhebung des Folgejahres, Jahreszwölftel.

BMS und Erwerbseinkommen

Im Hinblick auf die Höhe der Untergrenzen der BMS-Schwellen ist nicht nur der Abstand zur Armutsgrenze relevant, sondern auch der Abstand zu den möglichen Erwerbseinkommen der arbeitsfähigen Beziehenden. Dies soll am Beispiel einer Person illustriert werden, welche eine Beschäftigung mit einem Bruttoeinkommen von 1.200 € ausübt⁷⁹⁾. Einschließlich Sonderzahlungen entspricht dies einer Entlohnung von monatlich rund 1.180 €. Dies ist um 48% mehr als der BMS-Richtsatz für Alleinstehende im Jahr 2013 war bzw. um 26% höher als jener für Alleinerziehende mit einem Kind (+9% bei zwei Kindern). In diesen Haushaltskonstellationen besteht daher ein deutlicher Abstand zwischen Mindestsicherungsniveau und Arbeitseinkommen. Anders sieht das Bild aus, wenn in einem Haushalt zwei gegenseitig unterhaltspflichtige Erwachsene ohne Einkommen außer der BMS leben und eine der beiden eine Beschäftigung für 1.200 € aufnimmt. In diesem Fall erreicht das Nettoerwerbseinkommen⁸⁰⁾ in etwa die Richtsatzgrenze für die BMS. In Paar-Haushalten mit mindestens einem Kind liegt das von einer Person allein mit 1.200 € brutto monatlich erzielte Nettoerwerbseinkommen unter den BMS-Richtsätzen.

⁷⁹⁾ Das entspricht in etwa der Untergrenze bei einer Vollzeitbeschäftigung.

⁸⁰⁾ Ohne Berücksichtigung eines etwaige gebührenden zusätzlichen BMS-Freibetrags, der nach längerer Erwerbslosigkeit bezogen werden kann.

Bei Bedarfsgemeinschaften mit mehreren Erwachsenen liegt die Herausforderung daher darin, allen grundsätzlich erwerbsfähigen Personen die Möglichkeit für Beschäftigungen zu eröffnen, was je nach Ausgangssituation verschiedenster Ansätze bedarf (vom Erlernen der deutschen Sprache über mobilitätsfördernde Maßnahmen, finanziell erschwinglichen passenden Betreuungsangeboten bis zu einer ausreichenden Zahl offener Stellen). Es kann im Gegensatz zu den 1970er-Jahren jedenfalls nicht mehr davon ausgegangen werden, dass eine Person mit Erwerbsarbeit das für den Unterhalt einer mehrköpfigen Familie nötige Einkommen allein erzielen kann. Dementsprechend braucht es Rahmenbedingungen, welche beiden Partnern die Erwerbstätigkeit und Einkommenserzielung ermöglicht. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund zunehmender Teilzeitbeschäftigungen und der – häufig qualifikationsbedingt – relativ geringeren Verdienstchancen von BMS-Beziehenden am Arbeitsmarkt.

Missbrauch des BMS-Bezugs?

Die Informationen seitens der Länder verweisen darauf, dass die Missbrauchswahrscheinlichkeit in Zusammenhang mit der BMS gering ist: Die Arbeitswilligkeit von erwerbslosen, arbeitsfähigen Beziehenden wird etwa seitens des AMS kontrolliert, aber auch von BMS-Behörden überprüft. Allein die Datenvernetzung zwischen verschiedensten Behörden (HV, AMS, Melderegister, Grundbuch), routinemäßige Kontrollen sowie die Erfordernis der regelmäßigen Antragstellung in einigen Ländern (weil nur befristete Bewilligungen gewährt werden) mit den damit verbundenen Überprüfungen erschweren einen möglichen Missbrauch. Nicht zuletzt verweisen die Ergebnisse von Hausbesuchen und routinemäßiger Überprüfung verschiedenster Quellen bei Antragstellung, dass die Missbrauchswahrscheinlichkeit als gering eingestuft werden kann (*Riesenfelder et al.*, 2014)⁸¹).

5.2.2 Inanspruchnahme und Ausgaben

Vor der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung im Jahr 2010/11 war die Datengrundlage zur offenen Sozialhilfe lückenhaft, uneinheitlich und qualitativ mangelhaft, deshalb fehlten de facto österreichweit vergleichbare Daten zur Inanspruchnahme und insbesondere vergleichbare Angaben zur Struktur der Leistungsbeziehenden zwischen den Bundesländern⁸²). Mit dem Berichtsjahr 2010 endete dann die Sozialhilfestatistik und wurde im Bereich der offenen Sozialhilfe von der Statistik der BMS mit jährlichen Lieferverpflichtungen für vorweg genau definierte Indikatoren abgelöst (*Pratscher*, 2012, S. 893).

⁸¹) So wurden laut *Riesenfelder et al.* (2014, S. 95) in Tirol im Jahr 2013 903 Hausbesuche durchgeführt, wobei 25 Missbrauchsfälle aufgedeckt worden sind, in Vorarlberg bei 340 Besuchen 8 Fälle und in Niederösterreich bei 330 Besuchen 2 Fälle.

⁸²) Wird allerdings davon ausgegangen, dass die Datenerfassung in den einzelnen Bundesländern über die Zeit im Wesentlichen unverändert blieb, lassen sich dennoch Aussagen über die grobe Entwicklung der Leistungsbeziehenden machen.

Entwicklung im Überblick

Die Zahl der in der offenen Sozialhilfe unterstützten Personen stieg von 2000 bis 2010 um durchschnittlich jährlich knapp 9%, wobei die Dynamik in der ersten Hälfte des Jahrzehnts mit österreichweit +10,2% noch stärker war als in der zweiten Hälfte mit +7,4%⁸³⁾.

Seit Einführung der BMS 2010/11 kam es zu einem weiteren deutlichen Schub in der Inanspruchnahme. Allein zwischen 2011 und 2013 stieg die Zahl der durch die BMS erreichten Personen um rund 45.100 oder 23,3%. Ohne Oberösterreich (+46,7%) und die Steiermark (+43,7%), wo die BMS erst im Zuge des Jahres 2011 in Kraft trat⁸⁴⁾, verzeichnete Niederösterreich dabei den größten prozentuellen Zuwachs (+29,3%). Absolut gesehen entfiel dennoch die stärkste Ausweitung auf Wien mit rund +22.500 Personen (+20,1%). Der Anteil Wiens an allen BMS-Beziehenden lag 2013 bei 56,3% und damit deutlich niedriger als etwa 10 Jahre zuvor (2003 65,2%)⁸⁵⁾ bzw. ähnlich hoch wie zuletzt Ende der 1990er-Jahre (*Bock-Schappelwein, 2004*).

Noch stärker als die Zahl der in der BMS erfassten Personen stiegen zwischen 2011 und 2013 die Ausgaben der Bundesländer: um 169,4 Mio. € oder 36,5% auf 633,1 Mio. €. Das kann als Hinweis auf längere Bezugsdauern einerseits und höhere Bezüge wegen größeren Differenzen zwischen vorhandenen anrechenbaren Einkommen und den Richtsätzen andererseits interpretiert werden.

Hinsichtlich der Ausgabenstruktur betraf der Großteil der Ausgaben die direkten Geldleistungen an die betreffenden Personen selbst. Auf die Krankenversicherungsbeiträge und sonstige Krankenhilfen entfielen demgegenüber 33,5 Mio. € für rund 60.600 Personen, 2011 waren es laut Statistik der BMS der Bundesländer noch 24,5 Mio. € für 48.500 Personen gewesen⁸⁶⁾.

Zusätzlich zu den Ausgaben der Ländern hat auch der Bund seit 2010/11 mit der Einführung der BMS zusätzliche Kosten zu tragen, wie sich anhand des Jahres 2011 illustrieren lässt: Während die Länder Ausgaben in Höhe von 463,7 Mio. € aufwiesen, fielen beim Bund Ausgaben in Höhe von etwa 171 Mio. € an (*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2012B, S. 20*): 75,4 Mio. € für die relativ höhere Notstandshilfe bei niedrigen Bezügen, 71,5 Mio. € für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für BMS-Beziehende (davon 35% für den Bereich Beschäftigung, 54% für Qualifizierung sowie knapp 11% für unterstützende Maßnahmen,

⁸³⁾ Im Zuge der Umstellung auf die neue Statistik hat Niederösterreich nur mehr geschätzte Jahresdaten für die offene Sozialhilfe im Jahr 2010 zur Verfügung gestellt (*Pratscher, 2012*).

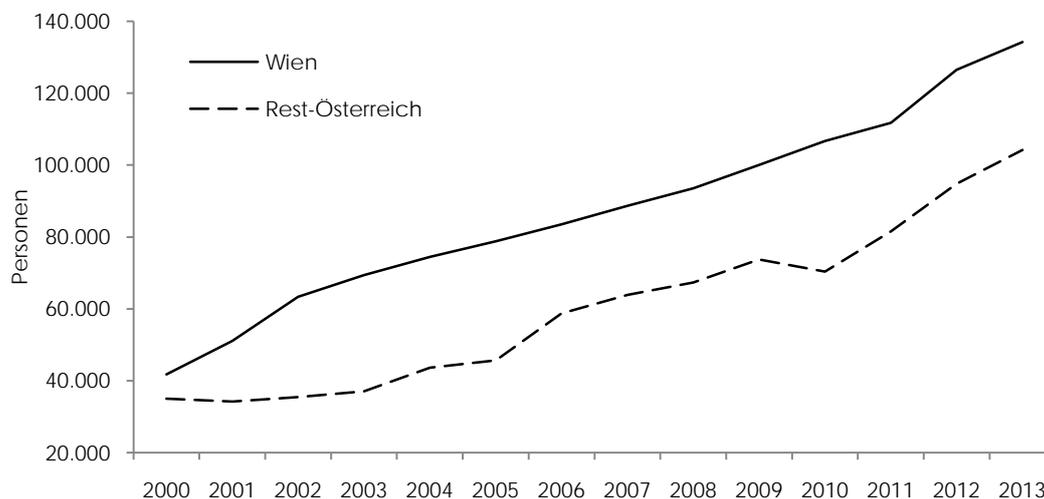
⁸⁴⁾ Steiermark ab März 2011, Oberösterreich ab Oktober 2011.

⁸⁵⁾ Von 2000 auf 2001 wurde eine markante Steigerung der Beziehenden offener Sozialhilfe in Wien registriert. Dies war insbesondere auf arbeitslose Personen, die aus der offenen Sozialhilfe Richtsatzergänzungen zur Arbeitslosenversicherung erhielten, zurückzuführen (*Bock-Schappelwein, 2004*).

⁸⁶⁾ Im Gegensatz zur Sozialhilfe davor werden in der Statistik der BMS keine Krankenhilfekosten für Nicht-BMS-EmpfängerInnen oder für die Unterbringung in psychiatrischen Krankenanstalten mehr erfasst. Auch sind darin nur mehr Geldleistungen zur Deckung des Lebensunterhalts sowie des Wohnbedarfs enthalten, aber keine Hilfen in besonderen Lebenslagen.

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2012B, S. 69) und 24 Mio. € für den Aufwandersatz der Krankenversicherung⁸⁷⁾.

Abbildung 22: Personen in offener Sozialhilfe bis 2010 und in BMS ab 2011



Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. Anmerkungen: Aufgrund der Umstellung von der Sozialhilfestatistik (bis 2010, 2010 teilweise nur Schätzwerte) auf die Statistik der bedarfsorientierten Mindestsicherung ab 2011 gibt es einen Bruch in den Datenreihen. Von 2000 auf 2001 Anstieg in Wien insbesondere durch arbeitslose Personen, die zusätzlich zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung Richtsatzergänzung aus der offenen Sozialhilfe erhielten.

Zur Struktur der BMS-Leistungsbeziehenden 2013

Im Jahr 2013 bezogen laut BMS-Statistik von Statistik Austria österreichweit rund 238.400 Personen mindestens einmal eine Leistung der BMS. Die meisten BMS-Beziehenden sind alleinstehend (36,4%), gefolgt von Paaren mit Kindern (28,7%) und Alleinerziehenden mit ihren Kindern (21,1%). Insgesamt waren 2013 27% der Beziehenden Kinder. Von den Erwachsenen hatten mindestens 7% das gesetzliche Pensionsalter überschritten, d. h. auf Personen im erwerbsfähigen Alter entfielen rund zwei Drittel aller Leistungsbeziehenden.

Diese Leistungsbeziehenden im Erwerbsalter können beschäftigt, arbeitslos oder aus verschiedenen Gründen nicht erwerbsfähig und daher nicht in den Arbeitsmarkt integrierbar sein. Mangels fehlender österreichweiter Daten zu den spezifischen Problemlagen der BMS beziehenden Personen muss hier auf Anhaltspunkte aus Bergmann et al. (2012)⁸⁸⁾ zurückgegriffen werden, wonach rund 20% der BMS-Beziehenden, die nicht beim AMS gemeldet waren, ein aufrechtes Beschäftigungsverhältnis hatten sowie jeweils rund 20% nach Einschätzung der Landesverwaltungen im Pensionsalter oder in Ausbildung waren. Der Rest war erwerbsunfähig, hatte Kinderbetreuungspflichten oder pflegte Angehörige.

⁸⁷⁾ Die finanzielle Auswirkung der Erhöhung für Kinder bei Ausgleichszulagen ist nicht bekannt, wurde aber laut Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2012B) auf rund 2 Mio. € geschätzt.

⁸⁸⁾ Zitiert nach Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2012B, S. 73).

In Wien, wofür Detailinformationen aus dem Wiener Sozialbericht vorliegen, waren von den 153.434 BMS-Beziehenden im Jahr 2013 33,9% minderjährige Kinder oder Volljährige mit Familienbeihilfe, 19,4% waren nicht arbeitsfähige Erwachsene und 46,7% waren erwerbsfähige Erwachsene (*Stadt Wien, 2015, S. 77*). Wird letztere Gruppe der erwerbsfähigen Erwachsenen weiter aufgeteilt, so zeigt sich, dass 8% zusätzlich zur BMS ein Erwerbseinkommen aufwiesen, 23,6% zusätzlich AMS-Leistungen erhielten, 8,7% sonstige zusätzliche Einkommen erzielten (ohne Erwerbseinkommen oder AMS-Leistungen) und 6,4% ausschließlich von der BMS lebten.

Wie schon bei der Sozialhilfe handelt es sich bei der überwiegenden Mehrheit der BMS-BezieherInnen um sogenannte "Aufstocker", also um Personen und Bedarfsgemeinschaften, die nicht ausschließlich von diesen Sozialtransfers leben, sondern auch über sonstige Einkommensquellen verfügen (Erwerbseinkommen, AMS-Leistungen, Alimente, Kinderbetreuungsgeld usw.). So waren in Wien 2013 lediglich 8,6% aller BMS-Beziehenden Personen, die ausschließlich von BMS lebten (*Stadt Wien, 2015, S. 96*).

Für einen erheblichen Anteil der Beziehenden handelt es sich nicht um eine vorübergehende Notlage, sondern um anhaltende Armutslagen. Dies zeigt sich am Anteil der Langzeitbeziehenden laut BMS-Statistik: 40% der Personen, die 2013 mindestens einmal BMS erhielten, waren mindestens 20 Monate der vorangegangenen 24 Monate im Leistungsbezug.

AMS-Vormerkung und Reintegration ins Erwerbsleben

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass etwa ein Drittel der BMS-beziehenden Personen im Erwerbsalter beim AMS vorgemerkt ist: 2013 hatten rund 157.000 Personen im Erwerbsalter mindestens einmal im Jahr BMS bezogen. Beim AMS vorgemerkt (unabhängig vom konkreten Vormerkstatus beim AMS) waren monatlich insgesamt zwischen 42.900 und 51.300 Personen mit BMS-Bezug, davon rund 30% ohne passive Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (Quelle: AMS-Arbeitsmarktdatenbank). Von den Vorgemerkten mit BMS-Bezug waren monatlich jeweils mehr als ein Fünftel in Schulungsmaßnahmen des AMS eingebunden.

Anders betrachtet ist ein zunehmender Anteil aller beim AMS Vorgemerkten zumindest teilweise auf Leistungen aus der BMS angewiesen: Waren es im Jahresdurchschnitt 2011 noch 8,0% der Vorgemerkten, betrug die Quote 2014 bereits 12,6%, und das bei absolut steigender Zahl an registrierten Personen. Besonders die wachsende Zahl Langzeitbeschäftigungsloser bezieht häufig BMS (20%) – entweder als einzige Einkommensquelle zur Existenzsicherung oder als Ergänzung zu anderen Einkommen.

Allerdings dürfte rund ein Drittel der grundsätzlich arbeitsfähigen BMS-Beziehenden wegen ihrer Problemlagen nicht als job-ready einzustufen sein. Diese Problemlagen können vielfältig sein (nach *Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2012B, S. 72*): Suchtprobleme, mangelnde Deutschkenntnisse oder funktionaler Analphabetismus, Schuldenprobleme, keine oder nicht verwertbare formale Qualifikationen⁸⁹⁾, Fähigkeiten und Kompeten-

⁸⁹⁾ Laut *Bergmann et al. (2012)* haben 81% der BMS-Beziehenden keinen Schulabschluss oder maximal Pflichtschule.

zen, Distanz zum Arbeitsmarkt (fehlende Beschäftigungszeiten oder lange Abwesenheit vom Arbeitsmarkt), fehlende Tagesstrukturen, prekäre Wohnverhältnisse, sozial prekäre Situation (fehlendes Beziehungsumfeld oder Probleme im Beziehungsumfeld wie z. B. familiäre Gewalt), physische und psychische Erkrankungen, Alleinerziehende mit fehlender Kinderbetreuung oder auch fehlende räumliche Mobilität (insbesondere in ländlichen Regionen).

Dementsprechend braucht es umfassende Unterstützungsangebote zur Reduzierung dieser Schwierigkeiten bevor eine tatsächliche Eingliederung in das Beschäftigungssystem gelingen kann. Gegeben die hohe Arbeitslosigkeit und die starke Arbeitsangebotskonkurrenz⁹⁰⁾ sowie das Wegbrechen von Arbeitsplätzen mit einfachen Qualifikationsanforderungen ist die Arbeitsmarktintegration der betreffenden Menschen teilweise ein sehr ambitioniertes Ziel, das nicht ausschließlich mit dem bisher gebräuchlichen allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium bewältigbar erscheint.

Anhaltspunkte für die Entwicklung des möglichen Versorgungsgrads

Ein Problem der bis 2010 geltenden offenen Sozialhilfe war der Umstand der geringen Take-Up-Rate und damit der tendenziellen Unterversorgung bedürftiger Personengruppen, u. a. ausgelöst durch potenzielle Regressforderungen. Nun stellt sich die Frage, ob sich dies durch die BMS verbessert haben könnte. Grobe Anhaltspunkte dafür bietet die Gegenüberstellung der Zahl der BMS-Beziehenden mit der Zahl der armutsgefährdeten bzw. armutsbetroffenen Bevölkerung (siehe Übersicht A 5.2.5.3 im Anhang). Die betreffenden Relationen weisen eindeutig darauf hin, dass nun tendenziell ein höherer Anteil der Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdeten durch die BMS erreicht werden kann: So ist die Quote in Bezug auf Mehrfach-Ausgrenzungsgefährdete von rund 44% in den Jahren 2008-2010 auf rund 57% 2012-2013 gestiegen.

Die Inanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen ist in hohem Maße ein urbanes Phänomen, wozu nicht nur der höhere Anteil armutsbetroffener Bevölkerungsgruppen in Städten, sondern auch das unterschiedliche Maß der Inanspruchnahme von Leistungen beiträgt. Werden etwa die BMS-Beziehenden 2013 in den einzelnen Bundesländern mit der Gesamtbevölkerung bzw. mit verschiedenen Armutsgefährdeten-Gruppen kontrastiert, so zeigt sich für Wien eine deutlich höhere potentielle Abdeckung armer Bevölkerungsgruppen durch die BMS als in anderen Bundesländern.

5.2.3 Verteilungswirkung

Bevor die Ergebnisse zur Verteilungswirkung der offenen Sozialhilfe bzw. der BMS präsentiert werden, gilt es auf einzelne Spezifika der verfügbaren Datenquelle, EU-SILC, im Hinblick auf die Analyse von offener Sozialhilfe bzw. Bedarfsorientierter Mindestsicherung hinzuweisen:

- Erstens ist sowohl die Untererfassung als auch die schlechtere Antwortqualität bei Befragungen am unteren (und oberen) Rand der Einkommensverteilung bekannt.

⁹⁰⁾ Siehe die Angaben zum Stellenandrang je offener Stelle in *Riesenfelder et al.* (2014, S. 8f).

- Zweitens entspricht die mit den EU-SILC Daten üblicherweise angewandte Haushaltsdefinition nicht unmittelbar der Logik von Haushaltsverbänden in der offenen Sozialhilfe bzw. in der BMS, die von Bedarfsgemeinschaften ausgeht⁹¹⁾.
- Drittens lassen sich aus der EU-SILC Befragung allein keine direkten Hinweise auf die Personen ableiten, die Anspruch auf Sozialhilfe oder BMS hätten, ohne eine entsprechende Leistung zu beziehen, weil die Vermögensverhältnisse der Personen nicht umfassend bekannt sind (Non-Take-Up).

Im Rahmen dieser Studie konnten wie bereits bei den vorherigen Umverteilungsstudien des WIFO (*Knittler, 2009A*) ausschließlich die von Privathaushalten bezogenen Dauerleistungen der offenen Sozialhilfe abgebildet werden, die von den Befragten genannt worden sind. Aus EU-SILC ergibt sich 2010 eine tatsächliche Inanspruchnahme von Dauerleistungen der offenen Sozialhilfe von jährlich insgesamt knapp 220 Mio. €. Dem stehen in Summe Richtsatzleistungen und Mietbeihilfen laut Statistik Austria von insgesamt 222 Mio. € gegenüber⁹²⁾. Die Abweichungen zwischen offizieller Statistik und hochgerechneten Ergebnissen in EU-SILC ist daher mit weniger als 3% sehr gering.

Wenig überraschend konzentriert sich der Bezug auf die unteren Einkommensdezile: Rund 85% der äquivalenten Ausgaben für Dauerleistungen der Sozialhilfe bzw. BMS kommen den Nicht-Selbständigenhaushalten im unteren Terzil der Verteilung der äquivalenten Bruttogesamteinkommen zugute⁹³⁾.

Gleichzeitig ist die Höhe des Betrages, der als Dauerleistung der Sozialhilfe bzw. BMS den betroffenen Haushalten ausbezahlt wird, mit äquivalent rund 300 € monatlich quantitativ sehr bedeutsam. Die äquivalente Sozialhilfe machte 2010 rund 30% der Bruttoäquivalenzeinkommen der beziehenden Haushalte des unteren Terzils der Einkommensverteilung aus. Es zeigt sich also wiederum, dass die Sozialhilfe- bzw. BMS-Leistung häufig in Ergänzung zu anderen Einkommen bezogen wird und nicht die einzige Einkommensquelle darstellt.

5.2.4 Zusammenfassung und Herausforderungen

Das letzte soziale Netz – Sozialhilfe bzw. bedarfsorientierte Mindestsicherung – ist umso mehr gefordert, je weniger die vorgelagerten Systeme dazu imstande sind, akute Notlagen zu verhindern und Menschen wieder Wege aus den Notlagen zu eröffnen. Dies ist aus der Entwicklung der letzten Jahre eindeutig ersichtlich, in denen eine zunehmende Zahl an Menschen von offener Sozialhilfe bzw. dann von BMS-Leistungen abhängig wurde. Zudem weist die

⁹¹⁾ Beispielsweise zählen Kinder ab 21 Jahren ohne Familienbeihilfenanspruch, die bei ihren Eltern leben, in Wien als eigene Bedarfsgemeinschaft.

⁹²⁾ Zusätzlich fielen im Rahmen der offenen Sozialhilfe 2010 noch Geldaushilfen zur Sicherung des Lebensbedarfs (224 Mio. €) an, zudem knapp 139 Mio. € Ausgaben für Krankenhilfe sowie 28 Mio. € an sonstigen Ausgaben.

⁹³⁾ Im Vergleich zum Jahr 2005 (*Knittler, 2009A*) sind die Ausgaben der Sozialhilfe bzw. BMS 2010 etwas weniger stark auf die untersten Dezile konzentriert. Diesen Befunden ist jedoch sowohl auf Basis des Stichprobenfehlers als auch in Folge der mangelnden Übereinstimmung zwischen Haushaltskonzept einerseits und Bedarfsgemeinschaften andererseits keine zu große Bedeutung beizumessen.

vorhandene empirische Evidenz auf Tendenzen zu einer Verfestigung des Leistungsbezugs hin. Die seit 2010/11 geltende bedarfsorientierte Mindestsicherung dient damit für viele nicht der Reduzierung vorübergehender individueller finanzieller Problemlagen, sondern wird für die dauerhaften Folgen mangelnder Existenzsicherung infolge struktureller Umwälzungen eingesetzt.

Mit der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung gingen gegenüber der vorherigen offenen Sozialhilfe zentrale Verbesserungen einher. Dazu zählen insbesondere die allgemeine Krankenversicherung der Beziehenden von bedarfsorientierter Mindestsicherung sowie die explizite Aufnahme arbeitsfähiger Erwerbsloser mit BMS in den Zielgruppenkreis für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen des Arbeitsmarktservice. Gleichzeitig ist die Transparenz der Mindestniveaus für finanzielle Leistungen, angelehnt an den Ausgleichszulagenrichtsatz im Pensionssystem sowie, damit in Verbindung stehend, die jährliche Indexierung der Höhe als zentrale Weichenstellung zu sehen. Aber auch das Erfordernis, ablehnende Bescheide schriftlich zu erteilen, trägt zu einer höheren Transparenz bei. Nicht zuletzt ist der weitestgehende Entfall des Regresses (außer bei Zugewinnen wie Erbschaften oder Geschenken) als große Verbesserung anzusehen: Einerseits galt der vorherige Angehörigenregress als eines der Hindernisse für Bedürftige, tatsächlich um Leistungen anzusuchen, andererseits der Regress bei Aufnahme einer Beschäftigung als Inaktivitätsfalle, welche die Eingliederung in den Arbeitsmarkt erschwerte. Nichtsdestotrotz stehen verschiedene Aspekte des BMS-Systems in Diskussion:

Weiterhin ist die Rechtslage in den Bundesländern sehr uneinheitlich, mit Unterschieden in Definitionen, Standards und Vollzug. Dies wird von verschiedenster Seite moniert, etwa vom *Rechnungshof* (2014) oder von *Die Armutskonferenz* (2014). Bestrebungen nach bundesweit einheitlichen rechtlichen Regelungen sollten jedoch den jeweiligen regionalen Bedingungen Rechnung tragen, was vor allem im Hinblick auf Wohnkosten von Bedeutung ist.

Das Leistungsniveau der BMS reicht weiterhin zumeist nicht aus, um Personen über die monetäre Armutsgefährdungsschwelle zu heben, reduziert jedoch die Lücke zu dieser Schwelle. Das gilt für alle Haushaltskonstellationen (denn für die Berechnung der Armutsschwelle gehen weitere Haushaltsmitglieder mit höheren Äquivalenzrelationen ein als in der BMS). Allerdings gibt es in kaum einem Bundesland einen Anspruch auf zusätzliche Leistungen in konkreten Notsituationen, und die tatsächlichen Lebenshaltungskosten sind für die Leistungshöhe de facto irrelevant (*Kargl*, 2012).

Nur ein Teil der BMS-Beziehenden ist – in Abhängigkeit vom Alter und unter Berücksichtigung mannigfaltiger Problemlagen – arbeitsfähig und arbeitslos. Sicherlich hilft es, das derzeitige System auf mögliche Inaktivitätsfallen hin zu überprüfen und bessere Anreize zur Arbeitsaufnahme zu implementieren. Allerdings erscheint in der derzeitigen Arbeitsmarktsituation die Beseitigung der mangelnden realen Beschäftigungschancen für die betreffenden Personengruppen (bei noch so großem Arbeitsanreiz) als die zentrale Herausforderung.

Zusätzlich wäre aufgrund der Entwicklung der Arbeitslosigkeit, ihrer Struktur und der damit verbundenen Niveaus der existenzsichernden Leistungen die Frage nach einem möglichen Aus-

bau der mindestsichernden Elemente in der Arbeitslosenversicherung und damit nach einer neuen Form der Verschränkung zwischen erstem und zweitem sozialen Netz zu stellen: Die Höhe des Arbeitslosengeldes ist in Österreich im internationalen Vergleich relativ niedrig, sieht keine Untergrenzen vor und kann auch nur relativ kurze Zeit bezogen werden. Es setzt daher mit der Notstandshilfe recht rasch eine bedarfsgeprüfte niedrigere Leistung als das Arbeitslosengeld an. Diese kann wiederum de facto zeitlich unbefristet bezogen werden (finanziert aus Arbeitslosenversicherungsbeiträgen), enthält aber keine Indexierung und berücksichtigt daher bei Langzeitarbeitslosigkeit nicht die Entwicklung der Lebenshaltungskosten.

Aufgrund der Komplexität der Problemlagen der BMS-Beziehenden bedarf es entsprechend ausgebauter miteinander vernetzter Angebote über die finanzielle Mindestsicherung hinaus. Viele Problemlagen lassen sich nicht mit Geldleistungen allein beheben, sondern benötigen darüber hinausgehende Angebote. Gefordert sind dabei neben sozialpolitischen Zugängen passende Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik, aber insbesondere auch andere Politikfelder wie etwa die Bildungs-, Gesundheits- und Integrationspolitik. Gegeben den hohen Anteil an Minderjährigen an den Leistungsbeziehenden in der BMS ist die Bereitstellung entsprechender unterstützender Sach- und Dienstleistungen umso bedeutsamer, um der Vererbung von Armut entgegenwirken zu können und damit auch das innovative und produktive Potential der jungen Menschen im Interesse aller bei einer insgesamt alternden Bevölkerung bestmöglich zu nutzen.

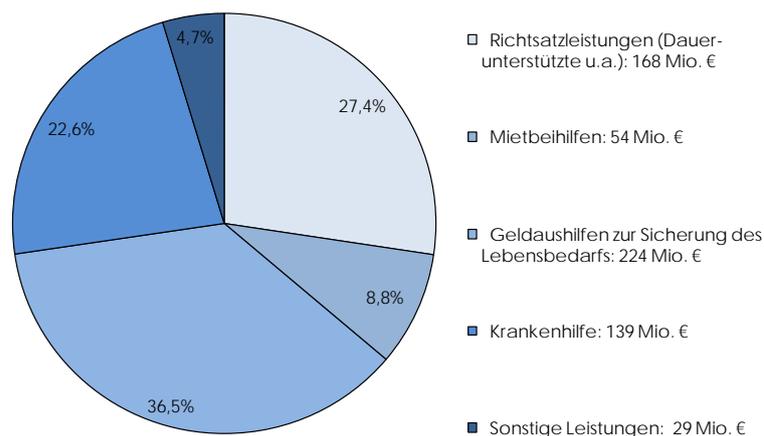
5.2.5 Anhang

Übersicht A 5.2.5.1: Ausgaben der Sozialhilfe, 2000, 2005, 2010

	Sozialhilfe insgesamt	Allgemeine Sozialhilfe	Altenwohn- und Pflegeheime	Soziale Dienste	Flüchtlingshilfe	Sonstiges
In Mio. €						
2000	1.619,9	352,0	895,0	318,5	17,3	37,1
2005	2.329,7	436,5	1.310,4	353,0	158,4	71,5
2010	3.393,4	613,7	1.981,0	532,4	157,4	108,9
Anteile in %						
2000	100,0	21,7	55,2	19,7	1,1	2,3
2005	100,0	18,7	56,2	15,2	6,8	3,1
2010	100,0	18,1	58,4	15,7	4,6	3,2
Absolute Veränderung in €						
2000-2010	+1.773,5	+261,7	+1.086,0	+214,0	+140,0	+71,7
2005-2010	+1.063,7	+177,2	+670,7	+179,5	-1,0	+37,3
Veränderung in %						
2000-2010	+109,5	+74,3	+121,4	+67,2	+811,0	+193,0
2005-2010	+45,7	+40,6	+51,2	+50,8	-0,6	+52,2

Q: Statistik Austria, Sozialhilfestatistik.

Abbildung A 5.2.5.1: Ausgabenstruktur der Allgemeinen Sozialhilfe, 2010



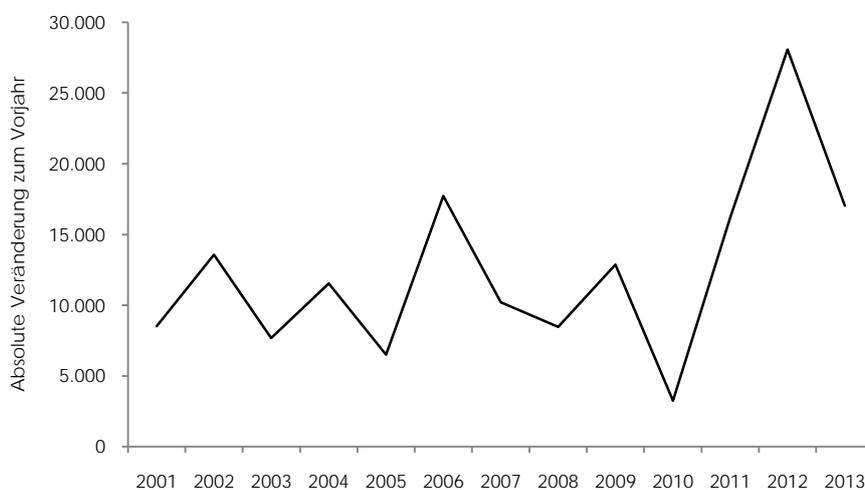
Q: Statistik Austria, Sozialhilfestatistik.

Übersicht A 5.2.5.2: Ausgaben der Bedarfsorientierten Mindestsicherung, 2011 bis 2013

	Geldleistungen	Krankenversicherungsbeiträge und sonstige Krankenhilfe Mio. €	Insgesamt
2011	439,1	24,5	463,7
2012	539,7	30,6	570,3
2013	599,6	33,5	633,1

Q: Statistik Austria, Statistik der Bedarfsorientierten Mindestsicherung der Bundesländer.

Abbildung A 5.2.5.2: Personen in der offenen Sozialhilfe bzw. der Bedarfsorientierten Mindestsicherung



Q: Statistik Austria, Sozialhilfestatistik, Statistik der BMS. Anmerkung: Die Daten ab 2011 sind nicht unmittelbar mit den Vorjahren vergleichbar, da vor Einführung der BMS die Erfassung der Personen lückenhaft und uneinheitlich war. 2010 beruht teilweise auf Schätzungen.

Übersicht A 5.2.5.3: Personen mit mindestens einmal jährlichem Sozialhilfebezug bzw. Bezug von Bedarfsorientierter Mindestsicherung in Relation zu ausgewählten EU-Indikatoren zu Armut und sozialer Eingliederung

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	1.000 Personen						
<i>Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung insgesamt (in mindestens einem von drei Bereichen)</i>	1.699	1.577	1.566	1.593	1.542	1.572	1.609
<i>Bereiche der Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung</i>							
Armutsgefährdung	1.252	1.201	1.214	1.207	1.201	1.203	1.185
Haushalte mit keiner oder sehr niedriger Erwerbsintensität ¹⁾	475	452	497	546	490	496	585
Erhebliche materielle Deprivation	485	376	353	333	335	355	336
<i>Überschneidungen der obigen Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsbereiche</i>							
Einfach-Ausgrenzungsgefährdet (in ausschließlich einem Bereich)	1.288	1.216	1.160	1.193	1.131	1.187	1.195
Mehrfach-Ausgrenzungsgefährdet (in mindestens zwei von drei Bereichen)	411	361	406	400	411	385	414
Personen mit BMS-Bezug	152	161	174	177	193	221	238
Personen mit Bezug von Bedarfsorientierter Mindestsicherung in % der Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdeten							
<i>Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung insgesamt (in mindestens einem von drei Bereichen)</i>	9,0	10,2	11,1	11,1	12,5	14,1	14,8
<i>Bereiche der Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung</i>							
Armutsgefährdung	12,2	13,4	14,3	14,7	16,1	18,4	20,1
Haushalte mit keiner oder sehr niedriger Erwerbsintensität ¹⁾	32,1	35,6	35,0	32,4	39,4	44,6	40,8
Erhebliche materielle Deprivation	31,4	42,8	49,2	53,2	57,7	62,3	70,9
<i>Überschneidungen der obigen Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsbereiche</i>							
Einfach-Ausgrenzungsgefährdet (in ausschließlich einem Bereich)	11,8	13,2	15,0	14,8	17,1	18,6	19,9
Mehrfach-Ausgrenzungsgefährdet (in mindestens zwei von drei Bereichen)	37,1	44,6	42,8	44,3	47,0	57,5	57,6

Q: Statistik Austria, EU-SILC 2008 bis 2014, Verwaltungsdaten, Statistik Austria 22.6.2015 (Einkommen aus den Erhebungen des jeweils darauffolgenden Jahres, d.h. zum Beispiel basieren die Angaben zum Jahr 2013 auf EU-SILC 2014), Sozialhilfestatistik, Statistik der BMS der Bundesländer. Berechnungen WIFO – ¹⁾ Personen bis 59 Jahre.

Armutsgefährdung: Weniger als 60% des Medians des äquivalenten Nettohaushaltseinkommens.

Haushalte mit keiner oder sehr niedriger Erwerbsintensität (laut EU-SILC-Definition): Personen bis 59 Jahre, die in einem Haushalt leben, in dem Personen zwischen 18 und 59 Jahren (ausgenommen Studierende) im Laufe eines Jahres insgesamt weniger als 20% der maximal möglichen Erwerbsmonate ausschöpfen.

Erheblich materiell depriviert: zumindest 4 von 9 Problem-Merkmalen (EU-Definition).

Übersicht A 5.2.5.4: Beziehende von Bedarfsorientierter Mindestsicherung in Relation zur Bevölkerung, 2013

	Öster- reich	Burgen- land	Kärn- ten	Nieder- öster- reich	Ober- öster- reich	Salz- burg	Steier- mark	Tirol	Vorarl- berg	Wien
	1.000 Personen									
Bevölkerung ¹⁾	8.477	287	556	1.621	1.422	533	1.213	718	374	1.754
Armutgefährdete ²⁾	1.185	33	67	182	149	72	156	78	57	392
Finanziell Deprivierte ²⁾	1.274	31	60	215	153	73	143	126	78	396
Materiell Deprivierte ²⁾	786	8	29	121	83	52	76	80	52	286
Erheblich materiell Deprivierte ²⁾	336	4	11	39	41	14	27	23	12	165
Personen mit BMS-Bezug ³⁾	238	3	5	21	16	12	22	14	10	134

Personen mit Bezug von Bedarfsorientierter Mindestsicherung in %

Bevölkerung	2,8	1,1	0,9	1,3	1,1	2,3	1,8	2,0	2,5	7,7
Armutgefährdete	20,1	9,7	7,5	11,8	10,9	17,3	14,2	18,3	16,7	34,2
Finanziell Deprivierte	18,7	10,3	8,4	10,0	10,6	17,1	15,5	11,3	12,2	33,9
Materiell Deprivierte	30,3	.	17,3	17,7	19,5	24,0	29,1	17,8	18,3	46,9
Erheblich materiell Deprivierte	71,0	.	.	54,9	39,5	.	81,9	62,0	.	81,3

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. Nicht ausgewiesene Zahlen beruhen auf geringen Fallzahlen in der Stichprobe. – ¹⁾ Q: Statistik Austria; Bevölkerung im Jahresdurchschnitt. – ²⁾ Q: Statistik Austria, EU-SILC 2014. Insgesamt ist die höhere Schwankungsbreite der Ergebnisse auf Bundesländerebene zu berücksichtigen, weil EU-SILC repräsentativ für Österreich gezogen wurde. – ³⁾ Q: Statistik Austria, Statistik der BMS in den Bundesländern. Personen, die mindestens einmal im Jahr 2013 eine BMS-Leistung bezogen haben.

Armutgefährdung: Weniger als 60% des Medians der äquivalenten Nettohaushaltseinkommen.

Finanziell depriviert: zumindest zwei von sieben Problem-Merkmalen.

Materiell depriviert: zumindest drei von neun Problem-Merkmalen (EU-Definition).

Erheblich materiell depriviert: zumindest vier von neun Problem-Merkmalen (EU-Definition).

5.3 Verteilungswirkungen der Familienpolitik

Silvia Rocha-Akis

5.3.1 Einleitung

Die Familienpolitik verfolgt im Allgemeinen mehrere Ziele gleichzeitig: Im Vordergrund stehen der Sozialschutz für Familien, die Verringerung der Kinderarmut, die Förderung der frühkindlichen Entwicklung, die Förderung der Beschäftigungsmöglichkeiten von Eltern (Müttern) und die Verbesserung der Gleichstellung der Geschlechter bzw. eine ausgewogenere Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen Vätern und Müttern (OECD, 2011B). Die Familienpolitik im weiteren Sinne umfasst darüber hinaus das Ziel, die Fertilitätsrate zu stabilisieren bzw. zu erhöhen. In Österreich sind die familienpolitisch motivierten Instrumente im Steuer- und Transfersystem prinzipiell an folgenden drei Zielsetzungen ausgerichtet: die Berücksichtigung des Kinder-Existenzminimums, die Kompensation der Eltern für betreuungsbedingte Einkommensausfälle während der Karenz sowie die Kompensation der direkten und indirekten Betreuungskosten nach der Karenz (Schratzenstaller, 2015A). Zu den Instrumenten der Familienpolitik im engeren Sinne gehören

- einkommensunabhängige direkte Geldleistungen (Universalleistungen);
- bedarfsgeprüfte oder einkommensabhängige direkte Geldleistungen;
- indirekte (einkommensunabhängige oder bedarfsgeprüfte) monetäre Transfers, insbesondere steuerliche Begünstigungen für Familien in der Einkommensteuer sowie Befreiung oder Ermäßigung von Sozialversicherungsbeiträgen (beitragsfreie Mitversicherung von Kindern und gegebenenfalls PartnerInnen, Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Pensionsversicherung);
- Realtransfers (insbesondere öffentlich geförderte Kinderbetreuung, aber auch weitere Leistungen wie etwa Eltern-Kind-Beratung sowie Schulfreifahrten und Schulbücher⁹⁴) sowie
- eine Reihe weiterer nicht-monetärer familienpolitischer Maßnahmen bzw. Regelungen, die der Familienzeitpolitik zuzurechnen sind (wie etwa das Recht auf Elternzeit oder der Anspruch auf flexible Arbeitszeitregelungen).

Obwohl Österreich im OECD-Vergleich einen leicht überdurchschnittlichen Anteil des BIP für Familienleistungen ausgibt, ist die Fertilitätsrate unterdurchschnittlich und die ökonomische Schlechterstellung von Frauen gegenüber Männern relativ ausgeprägt (Festl et al., 2010, Schratzenstaller, 2015A).

Im vorliegenden Kapitel werden die Verteilungswirkungen familienbezogener Leistungen auf die privaten Haushalte untersucht. Im Vordergrund steht die Frage, wie sich einzelne Instrumente der Familienpolitik im Untersuchungsjahr 2010 auf unterschiedliche Einkommensgrup-

⁹⁴) Schulbücher stellen zwar eine bildungspolitische Leistung dar, werden aber über den Familienlastenausgleichsfonds finanziert.

pen verteilten und welche relative Bedeutung diese für die Haushalte mit Kindern hatten. Prinzipiell kann zwischen zwei Umverteilungsdimensionen unterschieden werden: Die horizontale Umverteilung stellt – bei gleichem Haushaltseinkommen – die Umverteilungswirkungen von Abgaben und Transfers zwischen Haushalten mit und Haushalten ohne Kinder dar; die vertikale Umverteilung bezieht sich auf die redistributiven Effekte zwischen verschiedenen Einkommensgruppen innerhalb der Gruppe der Haushalte mit Kindern, die sich durch das Steuer- und Transfersystem ergeben. Die nachfolgende Analyse untersucht ausschließlich die vertikalen Umverteilungseffekte⁹⁵). Der weitere Aufbau dieses Beitrags gliedert sich wie folgt: Im nächsten Abschnitt wird die grundlegende Struktur der Familienförderung in Österreich sowie die wesentlichen Veränderungen zwischen 2005, dem Referenzjahr der Umverteilungsstudie *Guger et al. (2009)*, und 2010 grob dargelegt. Anschließend werden im Abschnitt 5.3.3 die in der Analyse berücksichtigten Familienleistungen und die erfassten Volumina beschrieben, wobei auf die Vorgehensweise bei der Ermittlung der jeweiligen Leistung und der Zuordnung auf die Haushalte genauer eingegangen wird. Nach einer Beschreibung der Stichprobe der Haushalte mit Kindern im Abschnitt 5.3.4 werden schließlich im Abschnitt 5.3.5 die Verteilungswirkungen der Familienpolitik im Jahr 2010 dargestellt.

5.3.2 Umfang und Struktur der Familienleistungen

Die Ausgaben für Familienleistungen stiegen zwischen 2005 und 2010 von 8.073 Mio. € auf 9.683 Mio. € (2013: 9.633 Mio. €; Übersicht 30). Damit erhöhte sich der Anteil der Ausgaben für Familienpolitik an den Bundesausgaben von etwa 12,2% (2005) auf 14,4% (2010) bzw. 12,7% (2013). Als Anteil des BIP wurde 2010 annähernd gleich viel für Familienpolitik ausgegeben wie 2005 (2005: 3,2%; 2010: 3,3%⁹⁶). Aufgrund der langfristig rückläufigen Geburtenrate kam es allerdings zu einem Anstieg der Ausgaben für Familienleistungen pro Kind⁹⁷) (2005: 4.390 €; 2013: 5.550 €).

Abbildung 23 unterscheidet zwischen vier familienpolitischen Leistungskategorien: direkte Geldleistungen, Steuervergünstigungen für Familien (indirekte Geldleistungen), Sachleistungen und bedarfsgeprüfte Leistungen⁹⁸). Mit einem Anteil von 65% an den Gesamtausgaben für Familienpolitik dominierten im Jahr 2010 (wie auch in den Jahren zuvor) die direkten Geldleistungen⁹⁹). Drei Viertel der Mittel in dieser Ausgabengruppe entfielen auf die Familienbeihilfe und dem damit gemeinsam ausbezahlten Kinderabsetzbetrag, während 16% der Ausga-

⁹⁵) Für eine Beschreibung der Umverteilungseffekte zwischen ausgewählten Haushaltstypen mit und ohne Kinder im internationalen Vergleich siehe *Schratzstaller (2014)* und die darin angegebene Literatur.

⁹⁶) Zwischen 2011 und 2013 betrug die Ausgaben durchschnittlich 3,0% des BIP.

⁹⁷) Hier wurden Kinder, die Familienbeihilfe beziehen, berücksichtigt.

⁹⁸) Eine strenge Abgrenzung zwischen einkommensabhängigen bzw. bedarfsgeprüften und einkommensunabhängigen Leistungen ist nicht immer eindeutig. Der AlleinverdienerInnenabsetzbetrag etwa wird gewährt, wenn das Einkommen des Partners/der Partnerin hinreichend niedrig ist, unabhängig davon, wie hoch das Einkommen der Person ist, die den Absetzbetrag in Anspruch nimmt.

⁹⁹) Der Kinderabsetzbetrag ist ein Fixbetrag und wird zu den direkten Geldleistungen gezählt.

ben für das Kinderbetreuungsgeld und 7% für das Wochengeld und die Teilzeitbeihilfe aufgewendet wurden¹⁰⁰⁾ (Übersicht 30).

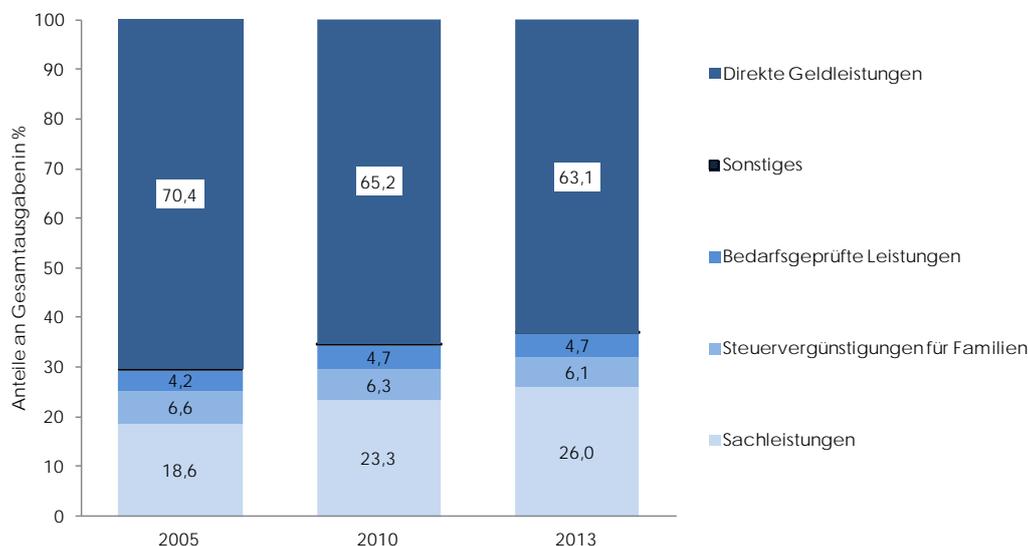
Übersicht 30: Familienpolitische Ausgaben der öffentlichen Hand, 2005, 2010, 2013

Ausgaben	Finanzierung	2005	2010	2013	Anteile an der jeweiligen Kategorie in %		
					2005	2010	2013
Insgesamt		8.073	9.683	9.633			
Direkte Geldleistungen		5.680	6.317	6.083	100,0	100,0	100,0
Familienbeihilfe	FLAF	3.144	3.447	3.166	55,4	54,6	52,0
Kinderabsetzbetrag ¹⁾	EST/Bund, Länder	1.163	1.319	1.300	20,5	20,9	21,4
Kinderbetreuungsgeld einschließlich Karenzgeld ²⁾	FLAF	924	988	1.050	16,3	15,6	17,3
Wochengeld und Teilzeitbeihilfe	Gesetzliche Krankenversicherung	347	449	439	6,1	7,1	7,2
Unterhaltsvorschüsse	FLAF	101	112	126	1,8	1,8	2,1
Geldleistungen der Länder (und Gemeinden) ohne Bedürftigkeitsprüfung	Länder, Gemeinden	0	2	2	0,0	0,0	0,0
Steuervergünstigungen für Familien		535	613	590	100,0	100,0	100,0
AlleinverdienerInnenabsetzbetrag (einschließlich Kinderzuschläge)	EST/Bund, Länder	360	300	210	67,3	49,0	35,6
AlleinerzieherInnenabsetzbetrag (einschließlich Kinderzuschläge)	EST/Bund, Länder	110	120	120	20,6	19,6	20,3
Unterhaltsabsetzbetrag	EST/Bund, Länder	65	70	70	12,1	11,4	11,9
Kinderfreibeträge	EST/Bund, Länder		82	90	0,0	13,5	15,3
Absetzbarkeit Kinderbetreuung	EST/Bund, Länder		40	100	0,0	6,6	16,9
Sachleistungen		1.500	2.255	2.503	100,0	100,0	100,0
Kinderbetreuungseinrichtungen	Länder, Gemeinden	842	1.553	1.748	56,1	68,9	69,8
Schulbücher	FLAF	98	102	106	6,6	4,5	4,2
Freifahrt und Fahrtbeihilfen (SchülerInnen und Lehrlinge)	FLAF	347	389	407	23,2	17,2	16,3
Mutter-Kind-Pass	FLAF	33	36	37	2,2	1,6	1,5
Familienberatungsstellen	FLAF	11	12	12	0,7	0,5	0,5
Sachleistungen der Länder und Gemeinden ohne Bedürftigkeitsprüfung	Länder, Gemeinden	169	164	194	11,2	7,3	7,7
Bedarfsgeprüfte Leistungen		340	460	450	100,0	100,0	100,0
Zuschuss zum Kinderbetreuungsgeld	FLAF	71	75	24	20,7	16,2	5,4
Sonstige Geldleistungen	FLAF	1	2	2	0,4	0,3	0,4
Geld- und Sachleistungen der Länder und Gemeinden	Länder, Gemeinden	269	384	425	78,9	83,4	94,3
Sonstiges	EST/Bund, Länder	18	39	7	100,0	100,0	100,0

Q: BMF (Bundesvoranschläge, Schätzungen), BMASK (FLAF), Statistik Austria (ESSOSS, OECD-Schema), WIFO-Berechnungen. FLAF ... Familienlastenausgleichsfonds, EST ... Einkommensteuer. – ¹⁾ Einschließlich Mehrkindzuschlag. – ²⁾ Ohne Zuschuss zum Kinderbetreuungsgeld.

¹⁰⁰⁾ Eine detaillierte, aktuelle Beschreibung der einzelnen familienbezogenen Leistungen findet sich in *Schratzenstaller* (2015A) und der darin angegebenen Literatur.

Abbildung 23: Entwicklung der Struktur der familienpolitischen Leistungen der öffentlichen Hand nach Leistungskategorien, 2005, 2010, 2013



Q: BMF (Bundesvoranschläge, Schätzungen), BMASK (FLAF), Statistik Austria (ESSOSS, OECD-Schema), WIFO-Berechnungen.

Die zweitgrößte Ausgabenkategorie mit 23% der Gesamtausgaben stellten die Sachleistungen dar. Hier gingen 69% der Mittel auf die Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen zurück. Zusätzliche Leistungen stellten die Freifahrt (17%) sowie Schulbücher (5%) dar. Weit weniger bedeutend waren mit 6% der Gesamtausgaben die Steuervergünstigungen für Familien. 49% entfielen hier auf den AlleinverdienerInnenabsetzbetrag, 20% auf den AlleinerzieherInnenabsetzbetrag, 14% auf den Kinderfreibetrag und 11% auf den Unterhaltsabsetzbetrag. Die bedarfsgeprüften Leistungen beliefen sich auf lediglich 5% der Gesamtausgaben für Familienpolitik. Mit 83% stellten die Geld- und Sachleistungen der Länder und Gemeinden die wichtigsten Leistungen in dieser Ausgabenkategorie dar, gefolgt vom Zuschuss zum Kinderbetreuungsgeld (16% der bedarfsgeprüften Leistungen).

Zwischen 2005 und 2013 ist eine deutliche Verringerung des Anteils der direkten Geldleistungen (-7,2 Prozentpunkte) zugunsten einer Steigerung des Anteils der Sachleistungen (+7,4 Prozentpunkte) an den Gesamtausgaben zu erkennen (Abbildung 23). Ursächlich für diese Strukturveränderung ist der Anstieg der Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen: zwischen 2005 und 2010 stiegen diese von 842 Mio. € auf 1.553 Mio. € (+85%) und zwischen 2010 und 2013 nochmals um +13%. Diese Entwicklung ist u. a. im Kontext der Lissabon-Strategie zu sehen, welche den Anstoß zu einer Ausweitung qualitativ hochwertiger und leistbarer Kinderbetreuungsplätze mit erwerbsfreundlichen Öffnungszeiten als wesentliches Instrument für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie und für eine Erleichterung der Familiengründung legte¹⁰¹⁾. Seit September 2010 ist der halbtägige Besuch eines Kindergartens im letzten Jahr

¹⁰¹⁾ <http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/2009-06-15Post-LissabonFinal-TomAHe.pdf>.

vor der Schulpflicht für alle Kinder verpflichtend und kostenlos. Für den Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur erhalten die Bundesländer im Rahmen der Finanzausgleichsvereinbarung Bundeszuschüsse (Festl et al., 2010).

Wie aus Übersicht 31 hervorgeht, ist das wichtigste Finanzierungsinstrument familienpolitischer Leistungen der Familienlastenausgleichsfonds (FLAF), der überwiegend aus den DienstgeberInnenbeiträgen zum FLAF gespeist wird¹⁰²⁾ (eine Beschreibung der Einnahmen- und Ausgabenstruktur des FLAF findet sich in Guger et al., 2009, siehe auch Mayrbäurl, 2010). Über den FLAF wurden im Berichtsjahr 2010 53% der Familienleistungen (5.161 Mio. €) finanziert¹⁰³⁾. Die strukturelle Verschiebung der Ausgaben von den direkten Geldleistungen hin zu den Sachleistungen hat zur Folge, dass die Finanzierung über die öffentlichen Haushalte der Länder und Gemeinden, die die wesentlichen Träger der vorschulischen Betreuungsinfrastruktur sind, an Gewicht gewann. Lag der Anteil der in Übersicht 31 berücksichtigten familienpolitischen Leistungen, die über den FLAF finanziert wurden, 2005 noch bei 59%, fiel er 2013 auf 51%. Hingegen stieg der Anteil der Leistungen, die von den Ländern und Gemeinden getragen werden, von 16% (2005) auf 25% (2013), während der Anteil der Leistungen, die über Einkommensteuererleichterungen gewährt wurden, zwischen 2005 und 2013 nur leicht von 21% auf 20% der Familienleistungen zurückging.

Übersicht 31: Finanzierungsquellen der familienpolitischen Ausgaben, 2005, 2010, 2013

	2005	2010	2013	2005	2010	2013
		Mio. €		In % der Gesamtausgaben		
Familienlastenausgleichsfonds	4.731	5.161	4.929	58,6	53,3	51,2
Einkommensteuer	1.717	1.970	1.897	21,3	20,3	19,7
Länder und Gemeinden	1.279	2.103	2.368	15,8	21,7	24,6
Gesetzliche Krankenversicherung	347	449	439	4,3	4,6	4,6

Q: BMF (Bundesvoranschläge, Schätzungen), BMASK (FLAF), Statistik Austria (ESSOSS, OECD-Schema), WIFO-Berechnungen.

5.3.3 Berücksichtigte Familienleistungen und ihre Volumina

Im Folgenden werden die in der Verteilungsanalyse berücksichtigten Familienleistungen beschrieben, wobei sich die jeweilige Höhe der Leistung auf das Jahr 2010 bezieht¹⁰⁴⁾. Insgesamt werden für dieses Jahr Familienleistungen im Umfang von 9,5 Mrd. € berücksichtigt.

¹⁰²⁾ Der DienstgeberInnenbeitrag beträgt 4,5% der Bemessungsgrundlage. Für Personen, die das 60. Lebensjahr vollendet haben, ist kein DienstgeberInnenbeitrag zum FLAF mehr zu entrichten.

¹⁰³⁾ In diesem Betrag sind Beiträge zur Sozialversicherung (Pensionsbeiträge aufgrund eines Wahl- oder Pflegekindes sowie für Kindererziehungszeiten und Pflegepersonen von Schwerstbehinderten), Leistungersätze, Schülerunfallversicherung und die Abdeckung aus allgemeinen Mitteln des Haushaltes, die insgesamt etwa 970 Mio. € ausmachten und über den FLAF finanziert werden, nicht enthalten.

¹⁰⁴⁾ Eine umfassende Beschreibung der einzelnen Transfers sowie die aktuellsten Regelungen mit Stand 2015 finden sich in Schratzenstaller (2015A).

Direkte Geldleistungen

Die *Familienbeihilfe* (monatlicher¹⁰⁵) Fixbetrag zwischen rund 110 € und 160 €, der nach Anzahl und Alter der Kinder gestaffelt ist), der *Kinderabsetzbetrag* (monatlicher Fixbetrag pro Kind von 58 €; wurde seit 2005 um etwa 15% angehoben) und der *Mehrkindzuschlag* (monatlicher Fixbetrag von 36,4 € ab dem dritten Kind bei hinreichend geringem Familieneinkommen; ab 2011 20 €) sind haushaltsbezogen in EU-SILC erfasst und betragen insgesamt 4.770 Mio. €. Die Höhe des *Kinderbetreuungsgeldes* ist ebenfalls in EU-SILC für jedes Kind im Datensatz erfasst. Beim Kinderbetreuungsgeld handelt es sich um einen Transfer, den der Elternteil, der sich überwiegend um die Erziehung des Kindes kümmert, für das Kind, für das Familienbeihilfe bezogen wird, beantragen kann. Das Kinderbetreuungsgeld ist je nach gewählter Bezugsvariante entweder einkommensunabhängig (pauschaler Betrag) oder (seit 2010) einkommensabhängig. Bei den Pauschalvarianten entspricht die monatliche Auszahlung einem Fixbetrag zwischen etwa 440 € (bei einer Bezugsdauer von maximal 36 Monaten) und 1.000 € (maximal 14 Monate). Im Falle der einkommensabhängigen Variante erhält die antragstellende Person 80% ihres vorherigen Nettobezuges, aber höchstens 2.000 € pro Monat (maximal 14 Monate). Für alle Bezugsvarianten gelten individuelle Zuverdienstgrenzen. Die maximale Bezugsdauer setzt in jedem Fall eine teilweise Inanspruchnahme des zweiten Elternteils (in Form von nicht-übertragbaren Partnermonaten) voraus. Laut EU-SILC wurden 2010 1.100 Mio. € an Kinderbetreuungsgeld ausbezahlt. Beim *Wochengeld* handelt es sich um eine Versicherungsleistung, die Mütter rund um die Geburt (ab der achten Woche vor dem voraussichtlichen Geburtstermin bis acht Wochen nach der Entbindung) als Ersatz für das entfallende Einkommen erhalten und dessen Höhe sich grundsätzlich am Einkommen vor der Geburt richtet. In EU-SILC werden sowohl das Wochengeld als auch *die staatlichen Unterhaltsvorschüsse* (Sicherstellung des Unterhalts von minderjährigen Kindern, wenn ein Elternteil seinen Verpflichtungen zur Zahlung nicht nachkommt) personen- bzw. haushaltsbezogen erfasst. Die Aufwendungen der öffentlichen Hand belaufen sich beim Wochengeld auf 167 Mio. € und bei der Alimentationsbevorschussung auf 60 Mio. € und sind somit deutlich untererfasst.

Steuerliche Instrumente

Unter den familienpolitisch motivierten steuerlichen Instrumenten befinden sich drei Absetzbeträge, die die Steuerschuld reduzieren: der *AlleinverdienerIn-*, der *AlleinerzieherIn-* und der *Unterhaltsabsetzbetrag*. Der AlleinverdienerInabsetzbetrag wird gewährt, wenn der Partner oder die Partnerin einer steuerpflichtigen Person mit mindestens einem Kind kein bzw. ein sehr geringes Einkommen (Einkünfte in Höhe von höchstens 6.000 € jährlich) hat. Bis 2010 stand dieser Absetzbetrag auch Partnern ohne zu betreuende Kinder zu. Der Absetzbetrag beträgt jährlich zwischen 494 € für Partner mit einem Kind (bzw. im Jahr 2010 364 € für jene ohne Kinder) und rund 670 € für solche mit zwei Kindern (bzw. zusätzlich 220 € für jedes weitere

¹⁰⁵ Von 2008 bis 2010 wurde die Familienbeihilfe 13-mal (anstatt 12-mal) ausbezahlt. Seit 2011 erhalten 6- bis 15-jährige Kinder das sogenannte Schulstartgeld (100 € pro Jahr).

Kind). AlleinerzieherInnen stehen für jedes Kind die gleichen Beträge zu. Wenn das Einkommen zu gering ist und sich die Absetzbeträge daher nicht (oder nicht voll) steuermindernd auswirken können, ist die Auszahlung dieser Beträge als Negativsteuer möglich. Der jährliche Unterhaltsabsetzbetrag liegt zwischen rund 350 € für ein Kind und 876 € für zwei Kinder (bzw. beträgt zusätzlich rund 700 € für jedes weitere Kind). Zwischen 2005 und 2010 wurde der Unterhaltsabsetzbetrag um etwa 15% erhöht. Eine weitere Steuerbegünstigung im Bereich der Familienpolitik betrifft den 2009 eingeführten *Kinderfreibetrag*. Im Gegensatz zu den Absetzbeträgen hängt die Höhe der Steuerersparnis bei Freibeträgen von der Höhe des Einkommens ab. Der Kinderfreibetrag reduziert die Steuerbemessungsgrundlage um 220 €, wenn nur ein Elternteil den Freibetrag in Anspruch nimmt. Machen beide Elternteile den Kinderfreibetrag bei Ihrer ArbeitnehmerInnenveranlagung geltend, beträgt er pro Elternteil 132 € jährlich. Je höher das zu besteuerte Einkommen und je höher somit der Steuersatz, desto höher ist die Steuerersparnis durch den Freibetrag. Die drei Absetzbeträge und der Kinderfreibetrag wurden mit dem WIFO-Mikrosimulationsmodell¹⁰⁶⁾ simuliert und den entsprechenden Haushalten in EU-SILC zugeordnet. Das simulierte Volumen belief sich unter der Annahme einer vollständigen Ausschöpfung im Falle des AlleinverdienerInnenabsetzbetrags auf 411 Mio. €, beim Unterhaltsabsetzbetrag auf 187 Mio. €, beim AlleinerzieherInnenabsetzbetrag auf 114 Mio. € und beim Kinderfreibetrag auf 91 Mio. €¹⁰⁷⁾.

Eltern mit einem zu versteuernden jährlichen Einkommen über dem Grundfreibetrag von 11.000 € können bis zu 2.300 €¹⁰⁸⁾ an Ausgaben für Kinderbetreuung für Kinder bis zum 10. Lebensjahr steuermindernd geltend machen (*Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten*). In EU-SILC werden die Eltern nach den monatlichen finanziellen Kinderbetreuungskosten für jedes Kind gefragt. Anhand dieser Information und der Steuerbemessungsgrundlagen der Eltern wurden die absetzbaren Kosten und die steuerliche Minderbelastung mit dem WIFO-Mikrosimulationsmodell für jeden Haushalt simuliert. Unter der Annahme einer vollständigen Ausschöpfung werden hiermit Leistungen im Umfang von etwa 202 Mio. € berücksichtigt.

Die Verteilungseffekte der Subventionierung der von den privaten Haushalten zu tragenden Kosten der institutionellen Kinderbetreuung wurden nicht berücksichtigt.

Realtransfers

Die berücksichtigten Leistungen im Zusammenhang mit der *institutionellen Kinderbetreuung* (Krippe, Kindergarten und Hort) umfassen ein Volumen von 1.880 Mio. €. Hier wurden zunächst die Informationen in EU-SILC hinsichtlich der Kinder, die eine institutionelle Kinderbetreuungseinrichtung besuchten, verwendet. Anschließend wurden anhand der bundeslandspezifischen

¹⁰⁶⁾ In *Mayrhuber et al.* (2014) findet sich eine zusammenfassende Beschreibung des WIFO-Mikrosimulationsmodells.

¹⁰⁷⁾ Laut Schätzungen des Bundesministeriums für Finanzen beliefen sich die Mindereinnahmen 2013 beim AlleinverdienerInnenabsetzbetrag auf 210 Mio. €, beim AlleinerzieherInnenabsetzbetrag auf 110 Mio. €, beim Unterhaltsabsetzbetrag auf 70 Mio. €, beim Kinderfreibetrag auf 90 Mio. € und bei der Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten auf 100 Mio. € (*Schratzstaller, 2015A*).

¹⁰⁸⁾ Alleinerziehende können auch Ausgaben, die 2.300 € übersteigen, als außergewöhnliche Belastungen absetzen, allerdings gekürzt durch einen einkommensabhängigen Selbstbehalt.

schen Informationen in der Kindertagesheimstatistik (*Statistik Austria*, 2014C) durchschnittliche Ausgaben der öffentlichen Hand pro Kind und Bundesland berechnet und den Haushalten entsprechend zugeordnet. Hinsichtlich der Realtransfers *Freifahrt und Schulbücher* wurden etwa 490 Mio. € gewichtet nach dem Alter auf die Kinder aufgeteilt.

Nicht berücksichtigt werden in der vorliegenden Verteilungsanalyse die Familienleistungen, die in Form von Ermäßigungen von Sozialversicherungsbeiträgen (Mitversicherung) sowie einer Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Pensionsversicherung gewährt werden¹⁰⁹⁾.

5.3.4 Verteilung der Kinder nach Haushaltseinkommen

Bevor die Verteilungswirkungen der familienpolitischen Leistungen beschrieben werden, ist es wichtig, die Verteilung der Kinder auf die Einkommensgruppen zu kennen. Dies ist angesichts der überragenden Bedeutung von Universalleistungen im Bereich der familienpolitischen Leistungen für die Interpretation der Verteilungsergebnisse relevant: Sofern der Anspruch eines Haushalts auf eine Leistung allein vom Vorhandensein eines Kindes und nicht vom Haushaltseinkommen abhängt, ist zu erwarten, dass sich die Ausgaben dieser Leistung pro Haushalt proportional zur Anzahl der Kinder verteilen. Mehr oder weniger starke Abweichungen von der Regel können sich allerdings auch bei einkommensunabhängigen Instrumenten ergeben, wenn etwa die Höhe der Leistung nach der Anzahl oder dem Alter der Kinder im Haushalt variiert oder wenn bei der Gewährung einer Leistung zwischen Single- und Paarkönnen unterschieden wird. Nicht zuletzt ist zu berücksichtigen, dass die relative Bedeutung von Universalleistungen im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen mit steigendem Einkommen abnimmt.

Im Folgenden werden Haushalte mit Kindern als solche definiert, wenn sich darin ein Kind mit Familienbeihilfebezug befindet. Von den von uns beobachteten 3,3 Mio. Nicht-Selbständigenhaushalten in EU-SILC hatten im Jahr 2010 29% Kinder. Das entspricht 950.000 Haushalten. Die Haushalte mit Kindern waren in der breiten Mitte der Verteilung der Bruttoäquivalenzgesamteinkommen am stärksten vertreten: im ersten Quartil befanden sich 19%, im zweiten Quartil 31%, im dritten Quartil 27% und im vierten Quartil 23% aller Haushalte mit Kindern¹¹⁰⁾. In diesen Haushalten lebten im Durchschnitt 1,7 Kinder, wobei die Anzahl der Kinder pro Haushalt mit dem Einkommen negativ korrelierte: im ersten Quartil der Einkommen befanden sich in den Kinderhaushalten durchschnittlich 2 Kinder, im zweiten Quartil 1,8 Kinder, im dritten Quartil 1,6 Kinder um im vierten Quartil 1,5 Kinder. Unter Berücksichtigung der Verteilung der Haushalte mit Kindern und der Anzahl der Kinder pro Haushalt verteilten sich die insgesamt 1,6 Mio. Kinder schließlich wie folgt über die Einkommensquartile: im ersten Quartil lebten 22%,

¹⁰⁹⁾ Die Aufwendungen der Krankenversicherung für mitversicherte Angehörige betragen 2013 1,9 Mrd. €. Seit 2005 werden grundsätzlich pro Kind höchstens vier Jahre als Versicherungszeiten in der Pensionsversicherung angerechnet. Die direkten Kosten der Versicherungszeiten beliefen sich 2012 auf 1,1 Mrd. € (*Schratzenstaller*, 2015A).

¹¹⁰⁾ Insgesamt waren die Kinderhaushalte über weite Teile der Einkommensverteilung relativ gleich verteilt: zwischen dem dritten und achten Einkommensdezil befanden sich jeweils zwischen 11% und 13% der Haushalte mit Kindern.

im zweiten Quartil 32%, im dritten Quartil 26% und im vierten Quartil 20% aller Kinder (Übersicht 32). Damit lebten etwa 54% der Kinder in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung. Im Vergleich zum verwendeten Datensatz in der Umverteilungsstudie für das Jahr 2005 (EU-SILC 2006) ist die durchschnittliche Zahl von Kindern je Familienhaushalt mit 1,7 gleich geblieben. Auch die Verteilung der Kinder auf die Quartile des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens war sehr ähnlich.

Übersicht 32: Haushalte und Kinder der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010

Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen	Haushalte mit Kindern		Anteile in %	Kinder Je Haushalt	Kinder	
	Anteile in %	Anteile an allen Haus- halten in %			Median	Alter Mittelwert
1. Dezil	6,0	17,3	6,8	1,9	8	10
2. Dezil	8,2	23,6	10,1	2,1	9	10
3. Dezil	10,9	31,0	12,4	2,0	8	9
4. Dezil	11,3	32,3	11,7	1,8	12	11
5. Dezil	13,2	37,9	13,2	1,7	11	11
6. Dezil	11,2	31,9	10,8	1,7	12	11
7. Dezil	10,6	30,5	10,5	1,7	13	13
8. Dezil	11,0	31,4	9,2	1,4	14	13
9. Dezil	9,2	26,4	7,8	1,4	13	12
10. Dezil	8,4	24,1	7,5	1,5	14	13
1. Quartil	19,1	21,9	22,3	2,0	8	10
2. Quartil	30,5	34,9	31,9	1,8	11	11
3. Quartil	27,1	31,1	25,8	1,6	13	12
4. Quartil	23,3	26,7	20,0	1,5	14	13
1. Terzil	28,1	24,2	32,7	2,0	9	10
2. Terzil	39,9	34,3	39,3	1,7	12	11
3. Terzil	32,0	27,5	28,0	1,5	14	13
Insgesamt	100,0	28,7	100,0	1,7	11	11

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen.

5.3.5 Verteilung der familienpolitischen Leistungen nach Haushaltseinkommen

Die Verteilung der Summe der berücksichtigten Familienleistungen spiegelt weitgehend die oben beschriebene Häufigkeitsverteilung der Kinder in den Einkommensgruppen wider (Abschnitt 5.3.4) und unterstreicht (zumindest in der Gesamtbetrachtung der Familienpolitik) die Dominanz von Leistungen, die den Haushalten mit Kindern unabhängig vom Einkommen in gleicher Höhe gewährt werden: 24% der äquivalenten Familienleistungen entfielen auf das erste Quartil, 33% auf das zweite, 23% auf das dritte und 19% auf das oberste Quartil der Einkommen (Übersicht 33). In der Betrachtung der Unterteilung der Bruttoäquivalenzgesamteinkommen nach Dezilen ist erkennbar, dass der Anteil der bezogenen Leistungen am Gesamtvolumen der Leistungen in der unteren Einkommenshälfte marginal höher war als der Anteil der Kinder, während in der oberen Einkommenshälfte das Gegenteil der Fall war. Angesichts

der herausragenden Bedeutung der ausbezahlten Familienbeihilfe (einschließlich Mehrkindzuschlag und Kinderabsetzbetrag) im familienpolitischen Instrumentarium ist es nicht verwunderlich, dass sich die Verteilung der gesamten familienpolitischen Leistungen auf die Einkommensdezile sehr ähnlich gestaltet wie die Verteilung der Familienbeihilfe (einschließlich Mehrkindzuschlag und Kinderabsetzbetrag; Übersicht 33). Letztere floss zu 22% in das erste, 31% in das zweite, 25% in das dritte und 21% in das vierte Quartil der Einkommen.

Übersicht 33: Verteilung der äquivalenten Familienleistungen nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen für die Nicht-Selbständigenhaushalte mit Kindern, 2010

Bruttoäquivalenzgesamteinkommen	Äquivalente Familienleistungen						
	Insgesamt	Familienbeihilfe, Kinderabsetzbetrag, Mehrkindzuschlag	Kinderbetreuungsgeld, Wochengeld	Institutionelle Kinderbetreuung	Alleinverdienern-, AlleinerzieherInabsetzbetrag, staatlicher Unterhaltsvorschuss	Schülerfreifahrt, Schulbücher	Kinderfreibetrag, Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten, Unterhaltsabsetzbetrag
	Anteile in %						
1. Dezil	7,4	7,3	7,5	9,0	8,5	5,9	0,4
2. Dezil	10,9	9,7	14,1	12,7	12,7	9,2	6,4
3. Dezil	13,6	12,3	16,9	15,0	16,4	11,1	8,4
4. Dezil	12,1	11,7	13,1	12,6	13,3	12,2	11,7
5. Dezil	13,5	12,7	15,2	14,3	13,6	13,4	13,1
6. Dezil	9,4	10,3	8,2	6,9	10,0	11,9	10,1
7. Dezil	9,4	10,4	6,6	8,6	8,4	11,6	11,0
8. Dezil	9,1	9,3	10,2	7,0	7,4	10,4	12,6
9. Dezil	7,5	8,3	4,6	7,6	5,2	6,9	12,6
10. Dezil	7,0	8,1	3,6	6,2	4,4	7,4	13,7
1. Quartil	24,2	22,2	29,9	28,0	28,6	19,3	8,2
2. Quartil	33,3	31,4	36,8	35,5	35,9	32,5	31,8
3. Quartil	23,3	25,2	20,8	18,5	22,2	29,2	27,0
4. Quartil	19,1	21,1	12,4	17,9	13,3	19,0	33,0
1. Terzil	35,5	32,5	41,5	41,4	41,0	29,3	19,0
2. Terzil	37,5	38,2	37,3	35,0	39,1	41,9	37,6
3. Terzil	27,0	29,3	21,2	23,6	19,9	28,8	43,4
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Mrd. € pro Jahr ¹⁾						
Insgesamt	7,75	3,92	1,16	1,57	0,38	0,40	0,32

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Nicht äquivalisierte Werte.

Übersicht 34: Bedeutung der äquivalenten Familienleistungen nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte mit Kindern, 2010

Bruttoäquivalenzgesamteinkommen	Äquivalente Familienleistungen						
	Insgesamt	Familienbeihilfe, Kinderabsetzbetrag, Mehrkindzuschlag	Kinderbetreuungsgeld, Wochengeld	Institutionelle Kinderbetreuung	AlleinverdienerIn-, AlleinerzieherInabsetzbetrag, staatlicher Unterhaltsvorschuss	Schülerfreifahrt, Schulbücher	Kinderfreibetrag, Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten, Unterhaltsabsetzbetrag
	Gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen in %						
1. Dezil	49,5	24,3	8,2	12,3	2,4	1,9	0,3
2. Dezil	35,3	15,5	7,4	8,3	1,7	1,4	0,9
3. Dezil	26,5	11,9	5,6	5,9	1,4	1,0	0,6
4. Dezil	19,1	9,2	3,3	4,1	0,9	0,9	0,7
5. Dezil	15,5	7,3	2,8	3,4	0,7	0,7	0,6
6. Dezil	11,1	6,1	1,7	1,7	0,5	0,7	0,5
7. Dezil	10,3	5,6	1,2	1,9	0,4	0,6	0,5
8. Dezil	8,1	4,2	1,4	1,3	0,3	0,4	0,5
9. Dezil	6,6	3,6	0,6	1,4	0,2	0,3	0,5
10. Dezil	4,4	2,5	0,3	0,8	0,1	0,2	0,4
1. Quartil	35,9	16,4	7,3	8,5	1,8	1,4	0,6
2. Quartil	18,5	8,7	3,4	4,0	0,9	0,9	0,7
3. Quartil	10,2	5,5	1,5	1,7	0,4	0,6	0,5
4. Quartil	5,7	3,2	0,6	1,1	0,2	0,3	0,4
1. Terzil	31,4	14,3	6,1	7,4	1,5	1,2	0,7
2. Terzil	13,4	6,8	2,2	2,5	0,6	0,7	0,6
3. Terzil	6,5	3,5	0,8	1,2	0,2	0,3	0,5
Insgesamt	12,3	6,2	2,0	2,5	0,5	0,6	0,5

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen.

Über die Bedeutung der in dieser Studie berücksichtigten Familienleistungen nach Einkommenshöhe für die betroffenen Haushalte gibt Übersicht 34 Auskunft. Hier werden dieselben Einkommensgruppen bzw. -grenzen wie in Übersicht 33 beibehalten, die äquivalenten Familienleistungen werden aber nur am Einkommen der betroffenen Haushalte gemessen. Da die durchschnittliche Anzahl der Kinder pro Haushalt in den unteren Einkommenschichten höher ist und diese Kinder im Durchschnitt auch jünger sind als in den höheren Einkommenschichten (Übersicht 32), ist aufgrund der stärkeren Inanspruchnahme der vorschulischen Kinderbetreuungsinfrastruktur, des (einkommensabhängigen) Mehrkindzuschlags und der Geschwisterstaffelung in der Familienbeihilfe ein deutlicher Abstand in der absoluten Höhe der Familienleistungen pro Kind zwischen den Einkommenschichten zu erwarten. Andererseits wird ein Teil dieses Abstands dadurch reduziert, dass einkommensärmere Haushalte nicht oder nicht in dem gleichen Ausmaß von den steuerlichen Absetzmöglichkeiten profitieren wie einkommensreichere Haushalte. Tatsächlich sanken die absoluten Familienleistungen pro Kind mit der Höhe des Familieneinkommens und reichten von rund 440 € pro Monat im unteren

Einkommensquartil bis etwa 370 € pro Monat im oberen Einkommensquartil. Wie zu erwarten, sinkt die relative Bedeutung der Familienleistungen mit steigendem Einkommen: Für die Haushalte im unteren Einkommensquartil machten die äquivalenten Familienleistungen 36%, im zweiten Quartil 19%, im dritten Quartil 10% und im oberen Quartil lediglich 6% ihres Bruttoäquivalenzgesamteinkommens aus. Insgesamt machten die berücksichtigten äquivalenten Familienleistungen durchschnittlich rund 12% des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens eines Kinderhaushalts aus.

Die quantitativ bedeutendste familienpolitische Leistung, die Familienbeihilfe (einschließlich Mehrkindzuschlag und Kinderabsetzbetrag) betrug im Schnitt 6% (im unteren Einkommensquartil 16%) des äquivalenten Gesamteinkommens der Haushalte mit Kindern. In absoluten Beträgen erhielten die Haushalte im Durchschnitt pro Kind unabhängig von ihrer Einkommensposition eine gleich hohe Familienbeihilfe (einschließlich Mehrkindzuschlag und Kinderabsetzbetrag) von 200 € pro Monat.

Die zweitwichtigste Familienleistung gemessen am Gesamtvolumen der Familienleistungen betraf die von der öffentlichen Hand getragenen Kosten der institutionellen Kinderbetreuung (Krippe, Kindergarten und Hort). Dieser Realtransfer machte im ersten Quartil 8½%, im zweiten Quartil 4%, im dritten Quartil 2% und im vierten Quartil 1% des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens der Haushalte aus. In Relation zur Verteilung der Kinder entfiel ein überproportional hoher Anteil dieser Leistung auf die untere Einkommenshälfte: 54% der Kinder erhielten 64% der Mittel (Übersicht 32 und Übersicht 34). Dies liegt darin begründet, dass die Haushalte mit jüngeren Kindern in einem stärkeren Ausmaß in der unteren Einkommenshälfte zu finden sind. Das mediane Alter der Kinder betrug im ersten Quartil 8 Jahre, im zweiten Quartil 11 Jahre, im dritten Quartil 13 Jahre und im vierten Quartil 14 Jahre. Gänzlich ausgeblendet bleiben in dieser Studie allerdings die Verteilungswirkungen der unterschiedlich subventionierten Gebühren, die Eltern je nach Bundesland bzw. Gemeinde und je nach Alter und Anzahl ihrer Kinder in Abhängigkeit von ihrem Haushaltseinkommen für institutionelle Kinderbetreuung ausgeben.

Die drittgrößte Ausgabenkategorie unter den hier betrachteten familienpolitischen Leistungen ist das Kinderbetreuungs- und Wochengeld. Auch im Hinblick auf die relative Bedeutung, d. h. gemessen am Einkommen aller Kinderhaushalte, standen diese Leistungen im Durchschnitt an dritter Stelle. Die Verteilung der Mittel ist naturgemäß stark auf die Verteilung der jüngeren Kinder konzentriert und gestaltet sich ähnlich wie die Verteilung der öffentlichen Ausgaben für die institutionelle Kinderbetreuung.

Bei den verbleibenden Familienleistungen kann grob zwischen zwei Verteilungsmustern unterschieden werden. Der AlleinerzieherIn- und AlleinverdienerInabsetzbetrag und die staatlichen Unterhaltsvorschüsse gehören zu der Gruppe der Leistungen, die der unteren Hälfte der Einkommensverteilung in Relation zum Anteil der Kinder überproportional zugutekamen. D. h. der Anteil der Leistungen, der auf die untere Einkommenshälfte entfiel, war höher als der Anteil der Kinder in diesem Einkommenssegment. Hingegen stellten die steuerlichen Minderausgaben aufgrund der von der Steuer abgesetzten Kinderbetreuungskosten, der Unterhaltsabsetzbetrag und der Kinderfreibetrag Leistungen dar, die den Haushalten in der

oberen Hälfte und insbesondere im obersten Quartil der Einkommensverteilung in Relation zum Anteil der Kinder überproportional zugutekamen (Übersicht 33). Obwohl nur 20% der Kinder im oberen Einkommensquartil lebten, entfielen 42% der steuerlichen Mindereinnahmen durch den Unterhaltsabsetzbetrag, 35% der Mindereinnahmen durch die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten und 29% der Steuerersparnis durch den Kinderfreibetrag auf dieses Quartil. Dennoch haben diese Leistungen selbst im obersten Einkommensdezil nur einen Bruchteil der Bedeutung, die die Familienbeihilfe und der Kinderabsetzbetrag für das Haushaltsbudget haben. Wird die Stichprobe auf jene Haushalte eingeschränkt, in denen Kinder bis 10 Jahre leben, zeigt sich, dass die gesamten bezogenen Familienleistungen eines Haushalts im Schnitt mit 500 € pro Kind und Monat höher ausfielen als im Durchschnitt über alle Kinderhaushalte. Anders als in der obigen Auswertung erhielten die Haushalte mit kleinen Kindern im oberen Quartil der Haushaltseinkommen die höchsten Leistungen (530 € pro Kind und Monat), was sich insbesondere auf die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten zurückführen lässt.

Der Vergleich mit den Auswertungen in der Vorgängerstudie im Jahr 2005 anhand der Verteilung der Bruttoäquivalenzgesamteinkommen zeigt eine weitgehende Übereinstimmung mit den oben beschriebenen Ergebnissen. Generell ist bei der Interpretation der Verteilungseffekte zu bedenken, dass einzelne familienpolitische Instrumente zwar ein im Vergleich zur Familienbeihilfe wesentlich geringeres Volumen aufweisen, dies aber nicht unbedingt bedeutet, dass diese Leistung sich nicht merklich auf das Einkommen bestimmter Familien auswirkt. So sind das Wochengeld für die Gruppe der WochengeldbezieherInnen oder das Kinderbetreuungsgeld für jene, die es beziehen, ein wichtiger Bestandteil des Haushaltsbudgets.

5.3.6 Zusammenfassung

Die Verteilung der Familienleistungen auf die Einkommensdezile der privaten Haushalte im Jahr 2010 spiegelte weitgehend die Häufigkeitsverteilung der Kinder in der Einkommenshierarchie wider und unterstrich die Dominanz von Leistungen, die den Haushalten mit Kindern unabhängig vom Einkommen in gleicher Höhe gewährt wurden: 24% der äquivalenten Familienleistungen entfielen auf das erste Quartil, 33% auf das zweite, 23% auf das dritte und 19% auf das oberste Quartil der Einkommen. Ein ähnliches Ergebnis wurde auch in der Umverteilungsstudie 2005 festgestellt¹¹¹⁾. Obwohl die direkten, einkommensunabhängigen Geldleistungen (Familienbeihilfe, Mehrkindzuschlag, Kinderabsetzbetrag) gemessen am Familieneinkommen eines durchschnittlichen Kinderhaushalts die mit Abstand wichtigsten Familienleistungen darstellten und diese pro Kind unabhängig vom Familieneinkommen gleich ausfielen, waren die gesamten Familienleistungen je Kind im unteren Einkommensquartil rund 20% höher als jene im oberen Einkommensquartil. Dies lässt sich auf den Umstand zurückführen, dass die durchschnittliche Anzahl der Kinder pro Haushalt in den unteren Einkommensschichten höher ist und diese Kinder im Durchschnitt auch jünger sind als in den höheren Einkommensschich-

¹¹¹⁾ Der Vergleich bezieht sich auf die Ergebnisse, die sich anhand der Verteilung nach dem Bruttoäquivalenzgesamteinkommen ergeben.

ten. Daher kommen bestimmte Leistungen wie etwa die vorschulische Betreuungsinfrastruktur, das Kinderbetreuungsgeld, der Mehrkindzuschlag und die Geschwisterstaffelung in der Familienbeihilfe in den einkommensärmeren Haushalten stärker zum Tragen als in den einkommensreicheren Haushalten. Hingegen profitieren die einkommensreicheren Haushalte in einem stärkeren Ausmaß von den steuerlichen Absetzmöglichkeiten (Kinderfreibetrag, Unterhaltsabsetzbetrag, steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten) als die einkommensärmeren Haushalte. Wie zu erwarten, sinkt die relative Bedeutung der Familienleistungen mit steigendem Einkommen: für die Haushalte im unteren Einkommensquartil machten die Familienleistungen 36%, im zweiten Quartil 19%, im dritten Quartil 10% und im oberen Quartil lediglich 6% ihres Bruttoäquivalenzgesamteinkommens aus.

5.4 Verteilungswirkungen des öffentlichen Bildungssystems

Alois Guger

Dem Staat kommt sowohl in der Organisation als auch der Finanzierung des Bildungsangebots große Bedeutung zu. Ökonomen begründen dies im Wesentlichen durch Effizienzvorteile und die Erhöhung von Chancengleichheit bzw. eine Angleichung der Einkommensverteilung (Mace, 1993, Blaug, 1983).

Die Effizienzvorteile beruhen auf der Überlegung, dass durch das öffentliche Bildungsangebot ein höheres allgemeines Bildungsniveau erreicht werden kann, das einen gesellschaftlichen und individuellen Wohlfahrtsgewinn bedeutet, und ein gut ausgebildetes Arbeitsangebot die Wachstums- und Wettbewerbschancen einer Volkswirtschaft verbessert (Bock-Schappelwein et al., 2013, OECD, 2014B).

Durch Phänomene des Marktversagens bleibt aber unter rein marktwirtschaftlichen Bedingungen die Inanspruchnahme höherer Bildung suboptimal. Denn erstens können Jugendliche und Eltern die Bedeutung der Bildung für Arbeitsmarkt- und Einkommenschancen unterschätzen (Ignoranz der Konsumenten). Zweitens weist die Bildung als Gut Externalitäten und spill-over Effekte in der Produktion und im Konsum auf, sodass zum individuellen Nutzen auch ein gesellschaftliches Interesse an höherer Bildung kommt. (So kann etwa die Produktivität von Person A steigen, weil Person B eine höhere Qualifikation in die Produktion einbringt.) Und drittens verhindert die Unvollkommenheit der Finanz- und Versicherungsmärkte, dass sich Studierende in befriedigendem Ausmaß durch Verpfändung ihrer zukünftigen Einkommensströme rein privatwirtschaftlich finanzieren können ¹¹²).

Zu diesem Aspekt des Marktversagens kommen Chancengleichheits- bzw. Verteilungsaspekte als Erklärung für die Intensität der staatlichen Intervention im Bildungssektor: Die Ausbildung stellt in allen Industriegesellschaften ein wichtiges Stratifikationsmerkmal dar, und der Qualifikation kommt in der Einkommensbestimmung eine herausragende Bedeutung zu. Zum einen stellen gleiche Zugangschancen zu den Bildungseinrichtungen eine entscheidende Voraussetzung für die Durchsetzung von Chancengleichheit in einer Gesellschaft dar, da Bildung soziale Mobilität begünstigt und den wichtigsten sozialen Aufstiegsfaktor bildet; und zum anderen gehen Einkommensdifferenziale in hohem Maße auf Ausbildungs- und Qualifikationsunterschiede zurück. Im uneingeschränkten Bildungszugang – unabhängig von der sozialen Herkunft – und der Hebung des Bildungsniveaus wird daher häufig ein Instrument zur Erzielung einer egalitäreren Einkommensverteilung gesehen (OECD, 2014B).

In Österreich wird Bildung auf allen Ebenen als zentrale Aufgabe des Staates gesehen und zu 91,1% aus öffentlichen Mitteln finanziert (2011, OECD-Durchschnitt: 83,9%, EU 21¹¹³): 89,4%;

¹¹²) "... schooling has some characteristics that do not adapt readily to a full market solution." (Glennester, 1991, S. 1272), "Quasi market solutions make more economic sense for institutions of higher education than for schools." (ebenda, S. 1275).

¹¹³) EU 21 sind jene Länder, die sowohl der EU als auch der OECD angehören und Daten verfügbar oder berechenbar sind. EU 21 umfasst Österreich, Belgien, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich,

OECD, 2014B, Table B3.1). Nur im Vorschulbereich kommt in Österreich dem privaten Sektor im internationalen Vergleich relativ große Bedeutung¹¹⁴⁾ zu: Mit 28,3% im Jahr 2011 (OECD: 18,7%, EU 21: 12,9%) weist Österreich hinter Japan, Australien, Korea, USA und Spanien einen der höchsten privaten Finanzierungsanteile im Vorschulbereich aus (OECD, 2013, Table B3.2a)¹¹⁵⁾. Im primären und sekundären Schulbereich liegt der öffentliche Finanzierungsanteil dagegen mit 95,5% 4 bzw. 1½ Prozentpunkte und im tertiären Bereich fast 20 bzw. gut 10 Prozentpunkte über dem OECD bzw. EU 21-Schnitt.

Mit Ausnahme der Vorschulkinder liegt in Österreich der Anteil der PrivatschülerInnen in allen Altersgruppen unter dem durchschnittlichen OECD- bzw. EU 21-Niveau: 30% (31% bzw. 26%) der VorschülerInnen besuchten in Österreich 2012 private Bildungseinrichtungen, 6% (11% bzw. 10%) der VolksschülerInnen, 9% (14% bzw. 14%) der SchülerInnen an AHS-Unterstufen bzw. Hauptschulen (Sekundarbereich I) und 10% (19% bzw. 18%) derer an Höheren Schulen (Sekundarbereich II; OECD, 2014B, Table C7.1). Im tertiären Sektor weist die OECD für Österreich einen Studierendenanteil an Privatuniversitäten von 17%, für die OECD 28% und EU 21 24% aus (Table C7.6); wobei in diesen Zahlen auch Fachhochschulen enthalten sind.

Das öffentliche Bildungsangebot bildet einen Realtransfer, der durch einen kostenlosen Zugang zum überwiegenden Teil der schulischen und universitären Einrichtungen Chancengleichheit im Bildungserwerb für alle Bevölkerungsschichten und eine allgemeine Anhebung des Bildungsniveaus bieten soll. Trotzdem ist in Österreich die soziale Mobilität – sowohl die Bildungs- als auch die Einkommensmobilität – gering (Altzinger – Schnetzer, 2011, Fessler et al., 2011, Altzinger et al., 2013). Nach der jüngsten OECD-Analyse ist unter 24 Vergleichsländern nur in Deutschland und Tschechien die Bildungsmobilität¹¹⁶⁾ geringer als in Österreich (OECD, 2014B, Chart A4.3, Causa – Johansson, 2010). Die Organisation des österreichischen Bildungssystems – insbesondere die frühe Selektion des Schultyps (Schneeweis – Zweimüller, 2014) – ist daher immer wieder internationaler Kritik ausgesetzt (OECD, 2014B).

Die soziale Mobilität durch Bildung bildet in längerfristiger, dynamischer Perspektive eine wichtige Determinante der Einkommensverteilung ist aber nicht Gegenstand dieser Analyse, die die unmittelbaren, kurzfristigen Auswirkungen der Bildungsausgaben der öffentlichen Hand auf die Wohlfahrtssituation der Haushalte zum Gegenstand hat. Wir stellen die Verteilungswirkungen des österreichischen Bildungssystems wie in der letzten Studie des WIFO zu diesem

Deutschland, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Polen, Portugal, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Schweden und Großbritannien.

¹¹⁴⁾ Obgleich seit Beginn des Kindergartenjahres 2009/10 (Gratiskindergartenjahr) der halbtägige Kindergartenbesuch – mit einigen zusätzlichen günstigeren Regelungen für einzelne Bundesländer – im letzten Jahr vor dem Schuleintritt für die Eltern kostenfrei angeboten wird.

¹¹⁵⁾ Wobei von den 28,3% private Quellen 10,3 Prozentpunkte auf private Haushalte und 18 Prozentpunkte auf andere private Institutionen (vor allem Einrichtungen von Kirchen, Unternehmen, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen) entfallen. Beide private Quellen werden aber auch öffentlich subventioniert (OECD, 2014B, Table B3.1, dx.doi.org/10.1787/888933117364).

¹¹⁶⁾ Gemessen am Anteil der 25- bis 64-Jährigen, deren Bildungsabschluss höher (Aufwärtsmobilität), geringer (Abwärtsmobilität) oder gleich hoch wie jener der Eltern ist.

Thema (Guger et. al., 2009) für 2010 dar. Wir folgen methodisch dieser Arbeit und stützen uns wie damals auf die SchülerInnen- und Studierendenzahlen in EU-SILC.

5.4.1 Umfang der Bildungsausgaben

Die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand für das Bildungswesen belaufen sich nach den Daten der Bildungsstatistik von Statistik Austria für 2011 auf 17,3 Mrd. € oder 5,6% des BIP. Die hier berücksichtigten Bildungsausgaben (ohne Ausgaben für Kindergärten, die im Familienkapitel berücksichtigt werden und ohne die Ausgaben für Forschung) betragen im Berichtsjahr 2010 15,1 Mrd. €. Sie sind damit gegenüber 2005, dem Basisjahr der Vorgängerstudie um 22,5% gestiegen. 10½ Mrd. € wurden für Schulen – vom primären bis zu den nicht-universitären post-sekundären Bildungsbereichen nach dem internationalen Gliederungsschema der Bildungsgänge (ISCED 97) – ausgegeben und 4,8 Mrd. € für die Hochschulen, dem universitären Tertiärbereich laut ISCED 97 (siehe Anhang 5.4.6). Die Schulausgaben stiegen in der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts um 19,8%, insbesondere im Sekundarbereich II, und die Ausgaben für Hochschulen um 28,9% (Übersicht 35), d. h. die Ausgabesteigerungen konzentrierten sich hauptsächlich auf die Bildungsbereiche im Anschluss an die Pflichtschulausbildung.

Übersicht 35: Öffentliche Bildungsausgaben nach ISCED 1997 Bildungsbereichen

	Primarbereich Schulstufe 1-4	Sekundarbereich I Schulstufe 5-8	Sekundarbereich II Schulstufe 9 und höher In Mio. €	Tertiärbereich	Insgesamt
2000	2.298	2.960	2.608	2.766	10.631
2001	2.369	2.861	2.585	3.004	10.818
2002	2.433	2.959	2.663	2.919	10.973
2003	2.561	3.181	2.991	2.959	11.691
2004	2.435	3.035	3.040	3.401	11.911
2005	2.534	3.181	2.945	3.688	12.348
2006	2.599	3.324	3.196	3.850	12.970
2007	2.635	3.415	3.350	4.108	13.508
2008	2.759	3.616	3.540	4.258	14.173
2009	2.877	3.779	3.935	4.400	14.991
2010	2.890	3.753	3.730	4.753	15.125
2011	2.965	3.835	4.032	4.737	15.569

Q: Statistik Austria, Bildungsausgabenstatistik (Stand 06.03.2015).

5.4.2 Zahl der SchülerInnen und Studierenden

Die Arbeit stützt sich auf die SchülerInnen- und Studierendenzahlen der statistischen Basisquelle dieser Arbeit EU-SILC. Dieser Datenquelle zufolge lebten im Jahr 2010 in allen Haushalten 1.078.313 SchülerInnen und 385.175 Studierende. Diese Zahlen korrespondieren mit jenen von Eurostat für 2010, wonach 1.137.802 SchülerInnen und 350.190 Studierende in Österreich lebten. Die SchülerInnenzahl ist damit laut Eurostat seit 2005 um 0,6% gesunken und die Zahl der Studierenden um 21,2% gestiegen.

Für die Bildungsausgaben laut Übersicht 35 werden je Kopf Ausgaben anhand der Anzahl der SchülerInnen und Studierenden laut EU-SILC nach der Primarstufe, Sekundarstufe I und II sowie dem Tertiärbereich errechnet und im Datensatz zugewiesen.

Wie in den früheren WIFO-Studien werden in diesem Abschnitt die Nicht-Selbständigenhaushalte (Haushalte ohne selbständig erwerbstätige Haushaltsmitglieder) analysiert. In diesen Haushalten lebten im Jahr 2010 laut EU-SILC 885.730 SchülerInnen und 341.023 Studierende.

5.4.3 *Verteilung der Schulausgaben nach Einkommensschichten*

Die öffentlichen Schulausgaben je SchülerIn betragen laut EU-SILC im Jahr 2010 jährlich 9.600 € (2005: 7.800 €) und je Haushalt mit SchülerInnen 14.380 € (11.600 €); das durchschnittliche Bruttogesamteinkommen – also Primäreinkommen plus monetärer Transfers – pro Haushalt mit SchülerInnen belief sich auf monatlich 5.600 € (4.500 €).

Berücksichtigen wir – gemäß der Hauptverteilungsdimension dieser Studie – auch die Haushaltsgröße und die Altersstruktur der Haushaltsmitglieder, so nahmen die Bildungsausgaben je SchülerIn wie auch für die Haushalte mit SchülerInnen seit 2005 um gut 20% zu. Das durchschnittliche äquivalente Bruttogesamteinkommen nahm in etwa mit knapp 23% im selben Ausmaß zu.

Ausgehend von der Verteilung der Nicht-Selbständigenhaushalte nach ihrem äquivalenten Bruttogesamteinkommen entfielen 2010 auf das untere Drittel der Haushalte mit SchülerInnen 30,8% der äquivalenten öffentlichen Schulausgaben, auf das mittlere Drittel 41,3% und auf das obere 27,9%. Im Verhältnis zur SchülerInnenzahl floss damit ein leicht überproportionaler Anteil der öffentlichen Ausgaben in das obere Einkommensdrittel, wo 27,2% der SchülerInnen lebten, im mittleren Drittel 41% und im unteren 31,7%. Entsprechend der Bedeutung der Senioritätsentlohnung in Österreich, wo das Einkommen zumindest für Angestellte und BeamtInnen ausgeprägt mit dem Alter steigt, finden sich in Haushalten der höheren Einkommensklassen auch ältere Kinder, die weiterführende, mit höhere Kosten verbundene Schulen besuchen.

Die Zahl der SchülerInnen je 100 Haushalte betrug im ersten Drittel 165 SchülerInnen, im zweiten 149 und im oberen 136 SchülerInnen. Analog dazu differierten auch die öffentlichen Schulausgaben je Haushalt mit SchülerInnen. Sie waren im zweiten und dritten Dezil am höchsten, wo auch die SchülerInnenzahl je Haushalt mit 1,8 bzw. 1,6 am größten war.

Abgesehen von der gesellschafts- und bildungspolitischen Bedeutung des öffentlichen Bildungsangebots kommt seine ökonomische Bedeutung für die Lebensbedingungen der Haushalte mit SchülerInnen sehr deutlich durch das Verhältnis der Bildungskosten zum Haushaltseinkommen zum Ausdruck. Für das untere Drittel der Haushalte mit Schulkindern machten die äquivalenten öffentlichen Bildungsausgaben 44% der entsprechenden Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aus, im mittleren Drittel 24% und im oberen 12%.

Im Durchschnitt der betroffenen Haushalte belief sich der öffentliche Aufwand für die Schulausbildung auf gut 21% ihres Einkommens. Eine private Finanzierung der Ausbildung zu den

bestehenden Standards wäre damit für niedrige und mittlere Einkommensschichten eine schwere Belastung.

Übersicht 36: Äquivalente öffentliche Schulausgaben nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010

Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen	Haushalte mit SchülerInnen		SchülerInnen		Jährliche äquivalente öffentliche Schulausgaben	
	Insgesamt	Insgesamt	Anteile in %	Je 100 Haus- halte mit SchülerInnen	Insgesamt	Gemessen am Bruttoäquiva- lenzgesamt- einkommen in %
					Anteile in %	
1. Dezil	37.366	56.076	6,3	150	6,5	68,2
2. Dezil	49.475	89.816	10,1	182	9,5	50,2
3. Dezil	66.043	107.314	12,1	162	11,7	36,6
4. Dezil	70.834	102.001	11,5	144	12,2	30,2
5. Dezil	76.722	117.932	13,3	154	13,2	25,9
6. Dezil	70.271	105.719	11,9	150	11,9	22,2
7. Dezil	67.666	102.327	11,6	151	11,2	18,7
8. Dezil	64.424	83.868	9,5	130	9,7	14,6
9. Dezil	43.673	57.730	6,5	132	6,7	12,3
10. Dezil	45.038	62.946	7,1	140	7,5	8,8
1. Quartil	112.834	186.410	21,0	165	20,6	51,1
2. Quartil	187.606	286.729	32,4	153	32,5	29,2
3. Quartil	170.339	251.293	28,4	148	28,2	19,4
4. Quartil	120.732	161.297	18,2	134	18,7	10,8
1. Terzil	170.193	280.918	31,7	165	30,8	44,2
2. Terzil	243.903	363.550	41,0	149	41,3	23,9
3. Terzil	177.416	241.261	27,2	136	27,9	12,2
Insgesamt	591.511	885.730	100,0	150	100,0	21,3

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen.

5.4.4 Verteilung der Hochschulausgaben nach Einkommensschichten

Laut Bildungsausgaben nach ISCED 1997 wurden 2010 4,8 Mrd. € für Universitäten ausgegeben. Daraus ergeben sich je Studierenden öffentliche Ausgaben pro Jahr von 11.800 €. Berücksichtigen wir auch die Haushaltsgröße und Haushaltsstruktur so ergeben sich Unterschiede in den Ausgaben je Studierenden ausschließlich aufgrund der Äquivalenzzahlen der Haushalte.

Betrachten wir die Verteilung der Haushalte mit Studierenden nach ihren äquivalenten Brutto-gesamteinkommen für das Berichtsjahr 2010, so flossen 37,5% der äquivalenten öffentlichen Mittel in das untere Drittel, schwach 27% in das mittlere und 35,7% in das obere Drittel. Das erste Dezil dieser Verteilung verlangt nach einer genaueren Erklärung, da 15,6% der äquiva-lenten Hochschulausgaben in diese Einkommensschicht fielen, was einen überproportionalen Anteil darstellt, da sich nur 12,5% der Studierenden in diesem Dezil befanden. Dies wirkte sich auf das gesamte untere Drittel aus, in das um 5 Prozentpunkte mehr Mittel flossen als dem

Studierendenanteil entspräche. Dieses Verhältnis drehte sich im mittleren Drittel um, hier fielen um gut 3 Prozentpunkte weniger äquivalente Mittel als Studierende an, im oberen Drittel um fast 2 Prozentpunkte.

Übersicht 37: Äquivalente öffentliche Hochschulausgaben nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010

Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen	Haushalte mit Studierenden		Studierende		Jährliche äquivalente öffentliche Hochschulausgaben	
	Insgesamt	Insgesamt	Anteile in %	Je 100 Haushalte mit Studierenden	Insgesamt	Gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen in %
1. Dezil	31.685	42.625	12,5	135	15,6	140,4
2. Dezil	21.136	26.115	7,7	124	9,1	71,0
3. Dezil	25.452	30.347	8,9	119	10,1	50,7
4. Dezil	25.371	36.272	10,6	143	9,0	38,5
5. Dezil	25.783	30.470	8,9	118	8,7	30,9
6. Dezil	21.413	24.253	7,1	113	6,2	23,2
7. Dezil	28.917	35.267	10,3	122	8,7	21,0
8. Dezil	38.545	42.834	12,6	111	12,2	18,9
9. Dezil	30.737	34.172	10,0	111	10,0	16,1
10. Dezil	33.725	38.668	11,3	115	10,5	8,4
1. Quartil	62.889	80.403	23,6	128	28,3	90,3
2. Quartil	66.537	85.427	25,1	128	24,1	37,8
3. Quartil	68.523	79.643	23,4	116	20,9	21,5
4. Quartil	84.814	95.551	28,0	113	26,7	12,0
1. Terzil	86.411	110.504	32,4	128	37,5	73,8
2. Terzil	82.791	102.599	30,1	124	26,8	27,8
3. Terzil	113.561	127.920	37,5	113	35,7	13,4
Insgesamt	282.763	341.023	100,0	121	100,0	24,1

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen.

Dieses Ergebnis ist in mehrfacher Hinsicht mit Vorbehalten zu interpretieren:

- Methodische Gründe: Auch für die Realtransfers – wie Bildungsausgaben – wird in dieser Studie der Standard-Äquivalenzansatz verwendet, der die gleichen Äquivalenzgewichte anwendet wie für die Einkommen. Da die Äquivalenzskala jedoch für die allgemeinen Konsumausgaben abgeleitet wurde und mit Größenvorteilen (Economies of Scale) im Konsum bzw. in der gemeinsamen Haushaltsführung begründet wird, steht die Anwendung der Standardskala auf öffentliche Realtransfers in der Literatur in Diskussion. Es wird argumentiert, dass etwa öffentliche Gesundheits- und Bildungsleistungen spezifischen Bedürfnissen entspringen, deren Konsum dem Haushalt nicht als ökonomischer Zugewinn anzurechnen ist und durch eine entsprechende Äquivalenzgewichtung ausgeglichen werden soll¹¹⁷). Wie die meisten empirischen Studien folgen auch wir dem Standard-Äqui-

¹¹⁷) Siehe zu dieser Thematik: OECD (2011A, Annex 8.A1, S. 335-9), Verbist et al. (2012).

valenzansatz und wenden nur eine Gewichtung für alle Einkommen und Transfers an, ein Ansatz den *Garfinkel et al.* (2006, S. 903) als "a reasonable middle-of-the-road solution" bezeichnen.

Der höhere Anteil an äquivalenten Mitteln im Gegensatz zum Anteil der Studierenden im ersten Dezil bzw. im ersten Drittel ergibt sich aus der niedrigeren Äquivalenzzahl von 1,5 im ersten Dezil bzw. 1,6 im ersten Drittel, wohingegen sich die Äquivalenzzahl im zweiten Drittel auf 2,1 und im oberen Drittel auf 1,9 beläuft. Dies weist darauf hin, dass im unteren Drittel überdurchschnittlich viele Studierende in Einpersonenhaushalten leben.

- Empirische Gründe: die Verteilung der Studierenden ist mit hoher Wahrscheinlichkeit signifikant nach unten verzerrt. Fast die Hälfte (49%) der Studierenden lebt in eigenständigen Haushalten mit niedrigen Einkommen (*Unger et al.*, 2012, S. 98). Ein großer Teil davon ist aber ökonomisch ihren Elternhaushalten in höheren Einkommensschichten zuzurechnen. In der Studierenden Sozialerhebung 2011 (*Unger et al.*, 2012, S. 97ff) wird der Zusammenhang zwischen der Wohnsituation der Studierenden und der sozialen Herkunft (Schicht der Eltern) inländischer Studenten analysiert. Danach leben Studierende aus niedrigerer sozialer Schicht überdurchschnittlich häufig in billigeren Wohnformen, wie im Haushalt der Eltern oder in Wohnheimen, während Studierende aus hoher sozialer Schicht der Eltern häufiger eigene Haushalte oder Wohngemeinschaften wählen. Mit der uns vorliegenden Datenbasis lässt sich diese Zuordnung nicht treffen.

Eine gesonderte Auswertung der Haushalte, in denen Studierende bei ihren Eltern wohnen, zeigt, dass im Berichtsjahr 2010 in den unteren zwei Dritteln der Einkommensverteilung die Anteile der öffentlichen Hochschulausgaben etwas unter den Studierendenanteilen lagen und im oberen Drittel darüber: 17,3% der Studierenden, die mit ihren Eltern in einem gemeinsamen Haushalt lebten, entfielen auf das untere Drittel, an sie flossen 16,1% der Hochschulausgaben. Im mittleren Drittel lebten 38,1% der Studierenden, sie erhielten 37,5% der Mittel und dem oberen Drittel mit 44,6% der Studierenden kamen 46,4% der Hochschulausgaben zugute.

Berücksichtigt man diese Vorbehalte, so dürften sich bei realistischer Zuordnung der Studierenden nach Einkommensschicht ein deutlich geringerer Anteil an Studierenden und an tertiären Bildungsausgaben im unteren Drittel der Einkommenshierarchie finden als die Daten in Übersicht 37 ausweisen.

Obwohl ein überproportional hoher Teil der äquivalenten öffentlichen Hochschulausgaben von den oberen Einkommensschichten beansprucht wird, wirken diese Leistungen gemessen an ihrer ökonomischen Bedeutung für die betroffenen Haushalte progressiv. Sie beliefen sich im Durchschnitt aller Haushalte mit Studierenden auf 24% der Bruttoäquivalenzgesamteinkommen; im unteren Drittel auf rund drei Viertel, im mittleren auf 28% und im oberen Drittel auf gut 13%, im ersten Dezil machten sie sogar 140% des Einkommens aus. Hier muss wiederum auf den Zusammenhang der Studierendenhaushalte im ersten Dezil zu den ökonomisch besser situierten Elternhaushalten verwiesen werden. Jedoch zeigt sich, dass für Haushalte mit niedrigen Einkommen die größere ökonomische Bedeutung des öffentlichen

Angebots an tertiärer Bildung bestehen bleibt und macht deutlich, dass eine weitgehend private Finanzierung der Hochschulausbildung für breite Bevölkerungsschichten kaum erschwinglich wäre¹¹⁸⁾.

5.4.5 Zusammenfassung

Neben den Gesundheitsausgaben bilden die Bildungsausgaben die größte in dieser Arbeit berücksichtigte Ausgabenkategorie. Die Verteilungswirkungen der öffentlichen Bildungsausgaben hängen primär von den SchülerInnen- bzw. Studentenzahlen, der Schul- bzw. Hochschulbesuchsdauer und dem besuchten Ausbildungstyp ab. Unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße und Altersstruktur der Haushaltsmitglieder verteilten sich die (äquivalenten) Schulausgaben im Großen und Ganzen wie die SchülerInnen, die überproportional im mittleren Drittel vertreten waren. Auf die unteren zwei Drittel der schülerbetreuenden Haushalte entfielen 72% der öffentlichen Schulausgaben.

Die öffentlichen Schulausgaben machten im Untersuchungsjahr 2010 für die Haushalte mit SchülerInnen gemessen am Einkommen einen substanziellen Teil aus. Sie beliefen sich im unteren Einkommensdrittel auf 44% der Gesamtäquivalenzeinkommen, im mittleren auf 24% und im oberen auf 12%; im Durchschnitt der betroffenen Haushalte auf 21%. Eine private Finanzierung der schulischen Ausbildung unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen wäre wohl für niedrige und mittlere Einkommensschichten nur schwer leistbar.

Dies gilt im Wesentlichen auch für die öffentlichen Hochschulausgaben. Sie machten 2010 für die Haushalte, in denen Studierende lebten, im Durchschnitt 24% ihres äquivalenten Bruttogesamteinkommens aus, im unteren Drittel 74%, im mittleren 28% und im oberen 13%. Die Verteilung der Hochschulausgaben ist allerdings mit Vorbehalt zu interpretieren: Die Hälfte der Studierenden wohnt in eigenen Haushalten mit niedrigem Einkommen, müsste aber zu einem großen Teil ihren Elternhaushalten aus eher hohen Einkommensschichten zugerechnet werden. Berücksichtigt man die Ergebnisse der Studierenden Sozialerhebung 2011 und die Verteilung der Hochschulausgaben, die an die Studenten fließen, die bei ihren Eltern wohnen, so dürften die oberen zwei Drittel der Haushalte mit Studierenden einen deutlich überproportionalen Teil aller öffentlichen Ausgaben für die tertiäre Ausbildung beanspruchen.

¹¹⁸⁾ Dies wird besonders deutlich, wenn man auch die Ausgaben der Studierenden für den Lebensunterhalt berücksichtigt, die nicht Thema dieser Studie über staatliche Umverteilung sind: Im Sommersemester 2011 waren 63% der Studierenden berufstätig. 10% sind durchgehend über 35 Stunden erwerbstätig, knapp ein Viertel bis zu 10 Stunden. 80% der erwerbstätigen Studierenden geben finanzielle Notwendigkeit als Hauptmotive für die Erwerbstätigkeit an; dies trifft deutlich häufiger auf Studierende aus niedriger sozialer Schicht zu (*Unger et al.*, 2012, S. 137ff.).

5.4.6 Anhang

Übersicht A 5.4.6.1: Internationales Gliederungsschema der österreichischen Bildungsgänge
Gemäß International Standard Classification of Education Version 1997 (ISCED 1997)

ISCED-Level	Bildungsbereich	Bildungseinrichtungen
ISCED 0	Elementarbereich	Kindergarten, Vorschulstufe
ISCED 1	Primarbereich (Schulstufe 1 bis 4)	Volksschule, Sonderschule, sonstige allgemeinbildende Schulen
ISCED 2	Sekundarbereich I (Schulstufe 5 bis 8)	AHS-Unterstufe, Hauptschule, Sonderschule, sonstige allgemeinbildende Schulen
ISCED 3	Sekundarbereich II (Schulstufe 9 und höher)	AHS-Oberstufe, Polytechnische Schule, Sonderschule, sonstige allgemeinbildende Schulen, berufsbildende und lehrerbildende höhere Schulen (ohne 4. und 5. Jahrgänge und ohne Sonderformen), berufsbildende mittlere Schulen (ohne Sonderformen), lehrerbildende mittlere Schulen, berufsbildende Pflichtschulen, sonstige berufsbildende Schulen
ISCED 4	Nichttertiärer Postsekundarbereich	4. und 5. Jahrgänge der berufs- und lehrerbildenden höheren Schulen, Aufbaulehrgänge, mittlere und höhere Speziallehrgänge, Schulen für den medizinisch-technischen Fachdienst, Schulen für Gesundheits- und Krankenpflege
ISCED 5B	Nichtuniversitärer Tertiärbereich	Kollegs, Meister-, Werkmeister- und Bauhandwerkerschulen, berufsbildende Akademien, lehrerbildende Akademien, Kurzstudium
ISCED 5A/6	Universitärer Tertiärbereich, höhere Forschungsprogramme	Studium an Universitäten und Universitäten der Künste (zur Erlangung eines ersten akademischen Grades oder eines darauf aufbauenden Zweitabschlusses), Fachhochschulstudium
ISCED 9	Nicht zuordenbar	

Q: Statistik Austria.

5.5 Verteilungswirkungen des österreichischen Gesundheitssystems

Thomas Leoni

Die Gesundheitsausgaben beanspruchen etwa 15% des staatlichen Haushaltsbudgets¹¹⁹⁾ und nehmen somit einen zentralen Platz innerhalb der staatlichen Aktivitäten ein. Aufgrund der starken Innovations- aber auch Kostendynamik im medizinischen Sektor und des Alterungsprozesses unserer Gesellschaft werden Fragen der Finanzierung, Effektivität und Effizienz des Gesundheitssektors auch in absehbarer Zukunft von großer Bedeutung bleiben. Dieses Kapitel untersucht die Verteilungswirkungen der öffentlichen Ausgaben für Gesundheit. Als Ausgangsbasis steht hierfür die Aufstellung der von Statistik Austria veröffentlichten Gesundheitsausgaben nach der Methodik des "System of Health Accounts" (SHA)¹²⁰⁾ zur Verfügung. Das SHA gliedert die Gesundheitsausgaben sowohl nach Finanzierungsquelle als auch nach Leistungserbringer und nach Funktion bzw. Art der Gesundheitsleistung.

Wie in Abschnitt 5.5.2 genauer ausgeführt wird, können diese Ausgaben anhand von errechneten Durchschnittswerten nach Alter und Geschlecht den Haushalten zugeordnet werden. Dabei wird – aufgrund fehlender Information zur tatsächlichen Inanspruchnahme des Gesundheitssystems seitens der einzelnen (in EU-SILC enthaltenen) Haushalte – die Annahme getroffen, dass alle Personen die für ihr Alter und Geschlecht durchschnittlichen Ausgaben im Gesundheitssystem verursachen. Die Verteilungswirkung der Gesundheitsausgaben resultiert bei einer solchen Vorgehensweise aus der unterschiedlichen Zusammensetzung der Haushalte nach Alter und Geschlecht in Kombination mit unterschiedlichen Haushaltseinkommen. Diese Methodik wurde auch in der jüngsten Studie zur Umverteilung durch den Staat (*Guger et al., 2009*) angewandt.

Um zu berücksichtigen, dass die Ausgaben im Gesundheitssystem nicht gleichmäßig nach Alter und Geschlecht verteilt sind und in der Praxis eine Umverteilung von gesunden zu kranken Personen stattfindet, wird in diesem Bericht erstmals versucht, zusätzlich eine Zuordnung der durchschnittlichen Gesundheitsausgaben auf die österreichischen Haushalte unter Berücksichtigung des gesundheitlichen Zustands der Haushaltsmitglieder zu schätzen. Personen mit einem subjektiven schlechten Gesundheitszustand werden demzufolge höhere Gesundheitsausgaben zugewiesen als jenen gleichen Alters und Geschlechts, die in der EU-SILC Erhebung einen guten oder sehr guten Gesundheitszustand aufweisen. Die genaue methodische Vorgehensweise wird ebenfalls in Abschnitt 5.5.2 näher erläutert.

¹¹⁹⁾ Grobe Einschätzung auf Basis der COFOG Daten ("Classification of the Functions of Government").

¹²⁰⁾ Die Gesundheitsausgaben nach dem OECD System of Health Accounts (SHA) werden seit 2005 von Statistik Austria berechnet. Die SHA-Methodik stellt ein umfassendes, konsistentes und international vergleichbares System von Gesundheitskonten dar. Gegenüber der Methodik nach ESVG 95 bzw. ESVG 10 werden bei der SHA-Methode auch Ausgaben für Langzeitpflege und die Ausgaben im Bereich der Finanzierung der Fondskrankenanstalten vollständig erfasst, wodurch die Gesundheitsausgaben höher ausfallen (*Statistik Austria, 2015*).

Im darauf folgenden Abschnitt 5.5.3 werden die Ergebnisse aus diesen beiden Berechnungsvarianten zur Verteilung der Gesundheitskosten auf die österreichischen Haushalte näher erläutert. Vorab geben wir mit Abschnitt 5.5.1 einen kurzen Überblick zur Entwicklung, Finanzierung und Zusammensetzung der österreichischen Gesundheitsausgaben.

5.5.1 Gesundheitsausgaben in Österreich

Die gesamten Gesundheitsausgaben einschließlich Langzeitpflege betragen in Österreich im Jahr 2013 34,9 Mrd. €, 2000 waren es 21,0 Mrd. €. Seit 2000 stiegen die Ausgaben für Gesundheit mit einer durchschnittlichen nominellen Wachstumsrate von 4,0% pro Jahr. Das BIP konnte im gleichen Zeitraum (2000 bis 2013) nur 3,2% p. a. zulegen. Dadurch stieg der Anteil der gesamten Gesundheitsausgaben am BIP von 9,8% in 2000 auf zuletzt 10,8%. In den 1990er-Jahren war das Wachstum der Ausgaben im Gesundheitsbereich noch stärker. Zwischen 1990 und 1999 erhöhte sich die Quote gemessen am BIP von 8,4% auf 10,0%. Im internationalen Vergleich gehört Österreich zu den Ländern mit einem hohen Gesundheitsausgabenniveau. Gemäß den Berechnungen der OECD rangiert Österreich im oberen Drittel der Industrieländer, die ihre Gesundheitsausgaben mit einer vergleichbaren Methodik erfassen. Für die EU 28 zeigen die jüngsten OECD-Vergleiche (Jahr 2012) einen durchschnittlichen Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP von 8,7%, der OECD-Durchschnitt lag zuletzt bei 9,3%. Österreich liegt am unteren Ende des europäischen Spitzenfeldes, das von Niederlande, Frankreich, der Schweiz und Deutschland angeführt wird. Die USA liegen mit einer Ausgabenquote für Gesundheit von 16,9% weit vor allen anderen Ländern (OECD, 2014C, 2014D).

Laut den von Statistik Austria veröffentlichten Gesundheitsausgaben nach der SHA Methodik sind etwa drei Viertel der gesamten Gesundheitsausgaben öffentlich finanziert¹²¹). Der privat finanzierte Anteil¹²²) an den Gesundheitsausgaben beträgt somit ein Viertel. Diese Aufteilung ist über die Zeit (2000 bis 2013) relativ konstant geblieben, der Anteil der privaten an den gesamten Gesundheitsausgaben liegt im Durchschnitt der OECD-Länder. Die Frage nach der Zusammensetzung der Gesundheitsausgaben durch öffentliche und private Finanzierungsquellen ist vor allem bei Verteilungsfragen von Relevanz, da sich die Höhe der privaten Zahlungen nicht – und jene der Selbstbehalte wenig – an der Leistungsfähigkeit der BezieherInnen orientiert¹²³) (Hofmarcher et al., 2004, S. 7f.). Obwohl die mehrheitlich öffentliche Finanzierung des Gesundheitssystems innerhalb der OECD die Regel darstellt, gibt es Länder, in denen der private Anteil an den Gesundheitsausgaben höher ist als der öffentliche. Das prominenteste Beispiel sind in dieser Hinsicht die USA, zusammen mit einer Reihe von Schwellenländern wie Mexiko, Brasilien, Indien und Indonesien (OECD, 2014C).

¹²¹) Ausgaben des Bundes, der Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger.

¹²²) Ausgaben privater Haushalte und von Versicherungsunternehmen, privaten Organisationen ohne Erwerbszweck sowie betriebliche Leistungen.

¹²³) Die seit 1. Jänner 2008 bestehende Deckelung der Rezeptgebühren mit 2% des jährlichen Nettoeinkommens und einer Mindestobergrenze vom 12-Fachen des Einzelrichtsatzes für die Ausgleichszulage (2013 838 € monatlich) in Höhe von rund 201 € pro Jahr (2013) kommt vorwiegend Personen mit hohem Medikamentenbedarf und gleichzeitig geringem Einkommen zugute.

Die öffentlichen Gesundheitsausgaben, die im Fokus der nachfolgenden Umverteilungsanalysen stehen, betragen in Österreich im Jahr 2013 26,2 Mrd. €, was 8,1% des BIP entspricht. 2000 lag das öffentliche Ausgabeniveau bei 15,7 Mrd. € und 7,4% des BIP. Im Zeitraum 2000 bis 2013 erhöhten sich die öffentlichen Ausgaben um durchschnittlich 4,0% pro Jahr, gleich wie die Gesundheitsausgaben insgesamt. Zwischen 2008 und 2013, also seit Ausbruch der Wirtschaftskrise, lag das durchschnittliche Wachstum der Ausgaben etwas niedriger (3,0% p. a.), allerdings entwickelte sich auch das nominelle BIP schwächer (+2,0% p. a.). Ohne Langzeitpflege betragen die öffentlichen Gesundheitsausgaben 2013 22,2 Mrd. €, was 6,9% des BIP entspricht (*Statistik Austria*, 2015). Die (öffentlichen) Ausgaben für Pflege erhöhten sich im betrachteten Zeitraum stärker als die restlichen öffentlichen Gesundheitsausgaben. Ihre durchschnittliche Wachstumsrate betrug 2000 bis 2013 4,7% pro Jahr und 2008 bis 2013 4,8% pro Jahr.

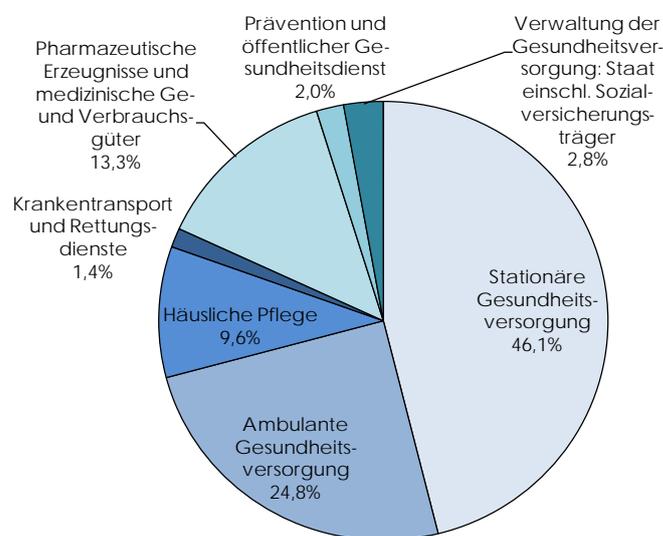
Von den 26,2 Mrd. € an öffentlichen Gesundheitsausgaben entfielen knapp 1,4 Mrd. € (5,3%) auf (öffentliche) Investitionen, während die restlichen 24,8 Mrd. € zu den laufenden Ausgaben gerechnet werden. Wie aus der nachfolgenden Abbildung 24 ersichtlich ist, nehmen die Ausgaben für stationäre Versorgung mit 46% den größten Teil der laufenden Aufwendungen in Anspruch. Diese Komponente der öffentlichen Ausgaben entwickelte sich in der jüngeren Vergangenheit auch besonders dynamisch: Während die laufenden Gesundheitsausgaben der öffentlichen Hand zwischen 2000 und 2013 kumuliert um 67,2% erhöht wurden, betrug der Anstieg der Kosten im stationären Bereich 77,1%. Bezogen auf die Periode 2008 bis 2013 wuchsen die Ausgaben für den stationären Bereich mit +17,1% (gegenüber +15,4 für die öffentlich laufenden Ausgaben insgesamt) ebenfalls überproportional. Weitere große Kostenposten betreffen die ambulante Versorgung (24,8%) und die Aufwendungen für pharmazeutische Erzeugnisse sowie medizinische Ge- und Verbrauchsgüter (13,3%). Zusammen bilden diese drei großen Kostenkategorien 84,2% aller laufenden Ausgaben. Anders als die Ausgaben für den stationären Bereich sind die Kosten für ambulante Versorgung und für medizinische Ausrüstung seit 2000 langsamer gestiegen als die öffentlichen Gesundheitsausgaben insgesamt.

Eine weitere große Ausgabenkategorie betrifft die häusliche Langzeitpflege, der 9,6% der Kosten zugeordnet werden. Diese Kosten bestehen im Wesentlichen aus Aufwendungen für Pflegegeld. Die laufenden Pflegeausgaben der öffentlichen Hand umfassen aber auch Aufwendungen für Pflegeheime, die unter den Kosten für stationäre Versorgung verbucht werden und in dieser Abbildung nicht gesondert ausgewiesen sind. Zu den 2,4 Mrd. € für häusliche Langzeitpflege können nach Schätzungen von Statistik Austria weitere 1,5 Mrd. € für Pflegeausgaben im stationären Bereich dazugerechnet werden. Diese Kosten bestehen zum Teil aus dem Pflegegeld, das vom Bund bzw. den Ländern direkt an die Pflegeheime überwiesen wird. Insgesamt werden die Kosten von Langzeitpflege für 2013 auf 3,9 Mrd. € geschätzt, was einem Anteil von 15,7% an den gesamten laufenden Ausgaben entspricht. Zu diesen laufenden Langzeitpflegeausgaben können noch Investitionsausgaben in Höhe von

knapp 120 Mio. € zugerechnet werden, wodurch die Gesamtkosten für Pflege im öffentlichen Bereich bei 4 Mrd. € liegen¹²⁴).

Die öffentliche Finanzierung des Gesundheitssystems in Österreich setzt sich zu zwei Dritteln aus Krankenversicherungsbeiträgen und zu einem Drittel aus den Budgets der Gebietskörperschaften zusammen. Die Haupteinnahmequelle des Systems sind Sozialversicherungsbeiträge, die sich am Erwerbseinkommen der Versicherten orientieren. Aufgrund der gesetzlich festgelegten Höchstbeitragsgrundlage haben die Beiträge zur Sozialversicherung einnahmenseitig eine regressive Verteilungswirkung (siehe Abschnitt 4.1.1).

Abbildung 24: Öffentliche Gesundheitsausgaben (ohne Investitionen) nach Verwendungskategorien, 2013



Q: Statistik Austria (2015).

5.5.2 Datengrundlage und Methodik

Um die Verteilungswirkung der öffentlichen Gesundheitsausgaben ermitteln zu können, müssen diese Ausgaben möglichst genau den einzelnen Personen bzw. Haushalten zugeordnet und mit deren Einkommensposition verglichen werden. Ideal wäre für diesen Zweck ein Datensatz, der (repräsentativ) für die gesamte Bevölkerung gleichzeitig Informationen zur Inanspruchnahme von gesundheitlichen Leistungen und zum Einkommen der Haushalte beinhaltet. In Ermangelung einer solchen Datengrundlage ist es erforderlich, die Ausgaben für Gesundheitsversorgung je Haushalt anhand von Durchschnittswerten zu bemessen. In

¹²⁴) Dieser Betrag geht nicht unmittelbar aus den publizierten Tabellen von Statistik Austria hervor. Er setzt sich aus den Kosten für häusliche Langzeitpflege (die im Wesentlichen aus Aufwendungen für Pflegegeld bestehen) von 2,4 Mrd. € zuzüglich der anteiligen Kosten für Langzeitpflege im stationären Bereich (laut Auskunft von Statistik Austria 1,5 Mrd. €) zusammen. Die Differenz aus der Summe dieser laufenden Pflegeausgaben und den gesamten in SHA ausgewiesenen öffentlichen Ausgaben für Langzeitpflege ergibt die Investitionskosten.

Anbetracht der verfügbaren Daten, stellt eine Zuordnung von durchschnittlichen Gesundheitsausgaben nach Alter und Geschlecht eine zweckmäßige Option dar. Diese Vorgehensweise wird im nächsten Abschnitt (5.5.2.1) erläutert. Darüber hinaus besteht anhand der EU-SILC Daten die Möglichkeit, die durchschnittlichen Ausgaben nach Alter und Geschlecht weiter zu differenzieren, indem auch der subjektiv eingeschätzte allgemeine Gesundheitszustand bei der Ausgabenzuordnung berücksichtigt wird. Diese alternative Berechnungsvariante, die auch als Sensitivitätsanalyse der Basisvariante betrachtet werden kann, wird in Abschnitt 5.5.2.4 näher beschrieben.

5.5.2.1 Altersprofile der öffentlichen Gesundheitsausgaben

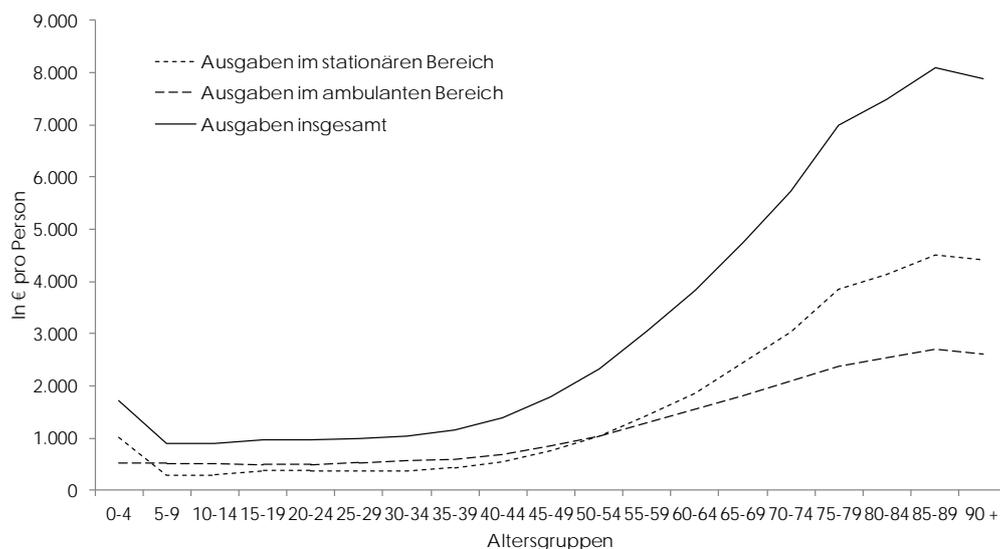
Als Ausgangsbasis der Zuordnung der Gesundheitsausgaben auf die Haushalte dienen Berechnungen des Instituts für Höhere Studien (IHS) zur Ermittlung der österreichischen Ausgabenprofile nach 5-Jahres-Altersgruppen und Geschlecht. Diese Ausgabenprofile decken die öffentlichen Gesundheitsausgaben ohne Aufwendungen für Langzeitpflege ab. Die Berechnungen des IHS wurden mit der SHA-Systematik abgestimmt, sodass die berechneten Profile – angewandt auf die Gesamtbevölkerung – die tatsächlichen öffentlichen Gesundheitsausgaben (ohne Ausgaben für Langzeitpflege) laut SHA ergeben (*Riedel – Röhrling, 2007, S. 49*). In 2009, dem jüngsten Jahr, für das Ausgabenprofile vorliegen, beliefen sich diese Ausgaben auf 20,032 Mrd. €¹²⁵).

Die durchschnittlichen Ausgabenprofile nach Altersgruppen und Geschlecht beinhalten sowohl die Aufwendungen für den stationären Bereich, als auch jene für die ambulante Versorgung. Weitere relevante Ausgabenkategorien umfassen die Bereiche Investitionen und Verwaltung. Bei den öffentlichen Gesundheitsausgaben im stationären Bereich berechnet das IHS die Ausgabenprofile der landesgesundheitsfondsfinanzierten Krankenanstalten mit Daten aus der Leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung (LKF) und überregionalen Kostenrechnungsergebnissen (KORE-Daten). Die Art der Leistungserbringung der Krankenanstalt wird im LKF-System nach unterschiedlich gewichteten Fallgruppen zugeordnet (*Bundesministerium für Gesundheit und Frauen, 2004*). Für die Ausgaben des Privaten Krankenanstaltenfinanzierungsfonds (PRIKRAF) wurde vom IHS angenommen, dass sich die berechneten LKF-Punkte nach Alter und Geschlecht wie bei den landesgesundheitsfondsfinanzierten Krankenanstalten verteilen. Die Ausgaben für öffentliche Spitalsambulanzen, über die keine alters- und geschlechtsspezifischen Informationen vorliegen, wurden jeder Altersgruppe pauschal zugeschlagen (*Riedel – Röhrling, 2007, S. 49*). Im extramuralen Bereich basieren die IHS Berechnungen auf alters- und geschlechtsbezogene Daten der Krankenversicherungsträger. Dabei wird zwischen fünf ambulanten Ausgabenarten unterschieden: Ausgaben für ärztliche Hilfe und gleichgestellte Leistungen, Zahnbehandlung und Zahnersatz,

¹²⁵ Dieser Wert sowie die Berechnung der Altersprofile stützen sich auf die SHA-Daten, die 2014 publiziert wurden. Das neueste Datenupdate (Jänner 2015) beinhaltet eine Revision, wonach sich die öffentlichen Gesundheitsausgaben ohne Langzeitpflege 2009 auf 19,877 Mrd. € beliefen (–0,8%). Um die innere Konsistenz der Berechnungsmethodik mit den vom IHS ermittelten Durchschnittswerten aufrecht zu erhalten, wurde diese jüngste Revision bei den Berechnungen in der vorliegenden Studie nicht berücksichtigt.

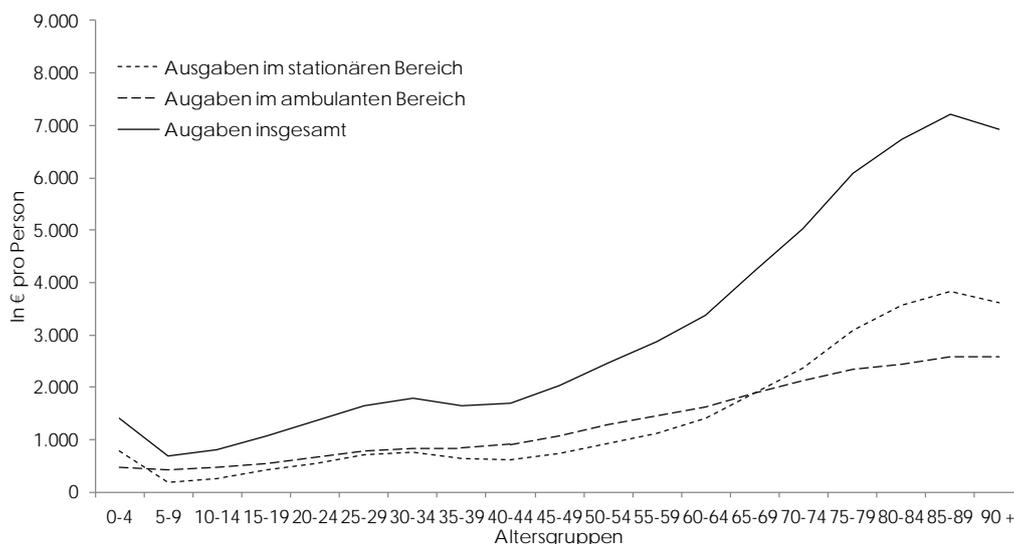
Medikamente, Heilbehelfe, Hilfsmittel und Patiententransport. In einem letzten Schritt wurden jene öffentlichen Ausgaben, über die keine alters- und geschlechtsspezifischen Informationen vorliegen, pauschal jeder Altersgruppe zugerechnet. Es handelt sich dabei in erster Linie um Aufwendungen für Investitionen, Prävention und Verwaltung.

Abbildung 25: Gesundheitsausgaben (ohne Langzeitpflege) pro Person nach Alter, Männer 2009



Q: IHS, WIFO-Darstellung.

Abbildung 26: Gesundheitsausgaben (ohne Langzeitpflege) pro Person nach Alter, Frauen 2009



Q: IHS, WIFO-Darstellung.

Aus diesen Berechnungen gehen durchschnittliche Altersprofile hervor, die für die Unter-5-Jährigen vergleichsweise hoch sind, für Kinder und Jugendliche die niedrigsten Werte erreichen und dann mit dem Alter deutlich ansteigen¹²⁶). Wie Abbildung 25 und Abbildung 26 zeigen, steigen bei Frauen wie Männern mit zunehmendem Alter die Pro-Kopf-Ausgaben der extramuralen und stationären öffentlichen Versorgung. Der Anstieg fällt ab 65 Jahren und bei den Ausgaben im stationären Bereich besonders stark aus. Das Abflachen der Kurve bei den Über-90-Jährigen lässt darauf schließen, dass bei sehr alten Menschen in geringerem Ausmaß kostenintensive Behandlungsformen angewandt werden. Im Vergleich zwischen den Geschlechtern weisen Frauen im Alter zwischen 15 und 60 Jahren höhere Kosten als Männer aus. Die Ausgaben im stationären Bereich für Frauen sind zwischen 15 und 35 Jahren, dem Zeitraum hoher Fertilität, und die extramuralen Ausgaben zwischen 35 und 60 Jahren am höchsten. Für die höheren Pro-Kopf-Ausgaben der über-55-jährigen Männer können die höhere Krankheitsneigung mit zunehmendem Alter und deren höhere Mortalität als Gründe angenommen werden. Bei den extramuralen Ausgaben sind die Geschlechtsunterschiede deutlich schwächer ausgeprägt als bei jenen im stationären Bereich. Insgesamt übersteigen die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Frauen jene der Männer deutlich, was hauptsächlich der unterschiedlichen Altersstruktur geschuldet ist (Riedel – Röhrling, 2007, S. 46ff.).

5.5.2.2 Anpassung und Ergänzung der Altersprofile

Die vom IHS errechneten durchschnittlichen Ausgabenprofile beziehen sich auf das Jahr 2009 und müssen an das Ausgabenniveau im Jahr 2010 angepasst werden, um mit dem Referenzjahr der Umverteilungsanalyse (Einkommen 2010 laut EU-SILC 2011) abgestimmt zu sein. Zwischen 2009 und 2010 erhöhten sich die öffentlichen Aufwendungen für Gesundheit von 20,032 Mrd. € auf 20,299 Mrd. € (Stand 2014), das entspricht einer Steigerungsrate von 1,3%. Im Durchschnitt aller Altersgruppen erhöhten sich die öffentlichen Gesundheitsausgaben pro Kopf für Männer von 2,244 € auf 2,275€ und für Frauen von 2,551 € auf 2,584 €.

Hinter dieser durchschnittlichen Steigerung entwickelten sich die einzelnen Ausgabenkategorien (zusammengefasst in den drei großen Gruppen des stationären Bereichs, der extramuralen Leistungen und der sonstigen Ausgaben wie Verwaltung, Prävention und Investitionen) recht unterschiedlich. Die Aufwendungen für den stationären Bereich erhöhten sich mit 3,3% am stärksten, während im extramuralen Bereich eine Steigerung von 0,9% und bei den sonstigen Ausgaben sogar ein Rückgang um 5% verzeichnet wurde. Um die altersspezifischen Ausgabenprofile von 2009 auf 2010 zu aktualisieren, wurden diese unterschiedlichen Veränderungsraten auf die altersspezifischen Durchschnittswerte übertragen. Die relative Verteilung der Ausgabenprofile nach Alter und Geschlecht bleibt damit innerhalb der drei großen Ausgabenblöcke für beide Jahre konstant. Hierfür wird implizit die Annahme getroffen, dass

¹²⁶) Eine Multiplikation der alters- und geschlechtsspezifischen Durchschnittswerte mit der österreichischen Bevölkerungsstruktur 2009 ergibt genau jene 20,032 Mrd. €, die aufgrund der SHA-Systematik als öffentliche Gesundheitsausgaben (ohne Langzeitpflege) für 2009 ausgewiesen werden (Stand 2014).

sich die relative Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben zwischen 2009 und 2010 in den einzelnen Ausgabekategorien nicht veränderte.

Diese alters- und geschlechtsspezifischen Ausgabenprofile können nun den Personen bzw. Haushalten aus EU-SILC 2011 zugeordnet werden. Insgesamt können damit für 2010 Ausgaben (ohne Langzeitpflege) in der Höhe von 20,183 Mrd. € nach Alter und Geschlecht zugewiesen werden. Die Diskrepanz gegenüber den Gesamtausgaben laut SHA (–0,6%) ergibt sich in erster Linie daraus, dass sich die Hochrechnung der EU-SILC 2011 Stichprobe auf die österreichische Bevölkerungsstruktur leicht von den offiziellen Bevölkerungszahlen laut Statistik Austria unterscheidet, die den IHS-Berechnungen zugrunde liegt und mit der SHA-Systematik abgestimmt ist¹²⁷). Personen in Anstaltshaushalten und Personen ohne festen Wohnsitz sind nicht Teil der EU-SILC Stichprobe, aber sehr wohl Teil der österreichischen Bevölkerung, die den SHA Berechnungen zugrunde gelegt wird. Zudem wurden Kinder, die in 2011 geboren wurden, nicht in der Auswertung erfasst, wodurch es zu einer Verkleinerung der Bevölkerung kommt (Kapitel 1.3). Die hochgerechnete EU-SILC Bevölkerung umfasst 8.295.482 Personen, während den SHA Berechnungen eine Bevölkerung von 8.361.069 Personen zugrunde liegt.

5.5.2.3 Zuordnung der Kosten für Langzeitpflege

Die bisher besprochenen Altersprofile der Gesundheitsausgaben beinhalten keine Aufwendungen für Langzeitpflege. Ein Teil dieser Aufwendungen (3,655 Mrd. € bzw. 15,3% der gesamten öffentlichen Gesundheitsausgaben in 2010) besteht aus Pflegegeldzahlungen der Länder und des Bundes. Da das Pflegegeld bereits im Haushaltseinkommen berücksichtigt wird, soll es nicht zusätzlich in die Berechnung und Zuordnung der Gesundheitsausgaben zu den Haushalten einfließen. Die Umverteilungseffekte des Pflegegeldes werden in Abschnitt 5.5.3.2 untersucht. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass jene Personen, die dauerhaft in Pflegeheimen untergebracht sind, nicht in der EU-SILC Stichprobe enthalten sind, da es sich dabei um Personen in Anstaltshaushalten, und nicht in privaten Haushalten handelt. Dadurch entfällt der Großteil der stationären Kosten im Langzeitpflegebereich auf eine Personengruppe, die nicht in EU-SILC erfasst ist. Vor diesem Hintergrund wurde beschlossen, die Kosten für stationäre Pflege nicht zuzuordnen und somit aus der Umverteilungswirkung des öffentlichen Gesundheitssystems für die Privathaushalte auszuklammern.

Aus diesem Grund werden an dieser Stelle nur die Kosten für nicht-stationäre Langzeitpflege ohne Pflegegeld zugeordnet. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die Kosten für Investitionen und einen kleinen Betrag für häusliche Pflege. Diese Summe (130 Mio. € in 2010) wird gemäß dem IHS Altersprofil 2009 für stationäre Gesundheitsversorgung auf die Gesamtkosten aufgeschlagen. Dadurch erhöht sich das Gesamtvolumen der zugeordneten öffentlichen Gesundheitsausgaben in der Berechnung auf 20,313 Mrd. € (20,183 Mrd. € plus 130 Mio. €). Demgegenüber betragen die öffentlichen Gesundheitsausgaben gemäß SHA,

¹²⁷) Die Abweichungen sind für einzelne alters- und geschlechtsspezifische Gruppen zum Teil deutlich ausgeprägter, weil die Übereinstimmung der Bevölkerungsstruktur in EU-SILC bei Betrachtung kleinteiliger Gruppen geringer als im Aggregat ist.

ohne Pflegegeld aber einschließlich restlicher Ausgaben für Langzeitpflege, für 2010 21,609 Mrd. €. Knapp 1,3 Mrd. €, d. h., 6% der öffentlichen Gesundheitsausgaben ohne Pflegegeld bleiben demnach in unserer Analyse unberücksichtigt.

5.5.2.4 Zuordnung der Gesundheitskosten unter Berücksichtigung des allgemeinen Gesundheitszustands

Die Zuordnung der öffentlichen Gesundheitsausgaben anhand der durchschnittlichen Altersausgabenprofile weist den Schwachpunkt auf, innerhalb einer Alters- und Geschlechtsgruppe für alle Individuen identische Gesundheitskosten zu unterstellen. Die Höhe der Gesundheitsausgaben pro Haushalt wird demnach einzig durch die Alters- und Geschlechtszusammensetzung bestimmt. Unterschiede in der gesundheitlichen Verfassung der Haushaltsmitglieder spielen dabei keine Rolle. In der vorliegenden Studie wird versucht, bei der Zuordnung der Gesundheitsausgaben neben dem Alter und dem Geschlecht auch den allgemeinen Gesundheitszustand der Personen zu berücksichtigen. Neben der Basisvariante der Berechnungen auf Basis der Alters- und Geschlechtsprofile wird in einer alternativen Berechnungsvariante simuliert, wie die Ausgaben des öffentlichen Gesundheitssystems auf die österreichischen Haushalte verteilt sein könnten, wenn Alter, Geschlecht und der gesundheitliche Zustand die Höhe der zugeordneten Kosten je Person bestimmen. Als Grundlage für diesen Ansatz kann die Auskunft der Personen in EU-SILC genutzt werden, die ihren subjektiven Gesundheitszustand auf einer fünfstufigen Skala (von sehr gut bis sehr schlecht) bewerten¹²⁸⁾. Die Analyse baut demnach auf der Annahme, dass Personen mit einer negativen Einschätzung ihres Gesundheitszustands im Gesundheitssystem höhere Kosten verursachen, d. h., mehr Leistungen im Gesundheitssystem in Anspruch nehmen müssen als Personen der gleichen Altersgruppe und des gleichen Geschlechts mit einem besseren subjektiven Gesundheitszustand¹²⁹⁾.

Diese Annahme wird von den verfügbaren Forschungserkenntnissen gestützt. Die Selbsteinschätzung des allgemeinen Gesundheitszustands auf einer fünfstufigen Skala ist einer der am weitesten verbreiteten Gesundheitsindikatoren und fixer Bestandteil unzähliger Erhebungsinstrumente auf der ganzen Welt. Der subjektive Gesundheitszustand ist ein guter Indikator für die Mortalitätswahrscheinlichkeit (*Mossey – Shapiro, 1982, Idler – Benyamini, 1997*). Jüngere Studien konnten nachweisen, dass der subjektive Gesundheitszustand darüber hinaus auch als Indikator für das Risiko von funktionalen Gesundheitseinschränkungen (*Lee, 2000, Martinez et al., 2009*) sowie zahlreichen Krankheiten (*Latham – Peek, 2012*) eingesetzt werden kann. Von besonderer Bedeutung für die vorliegende Fragestellung ist die Tatsache, dass der

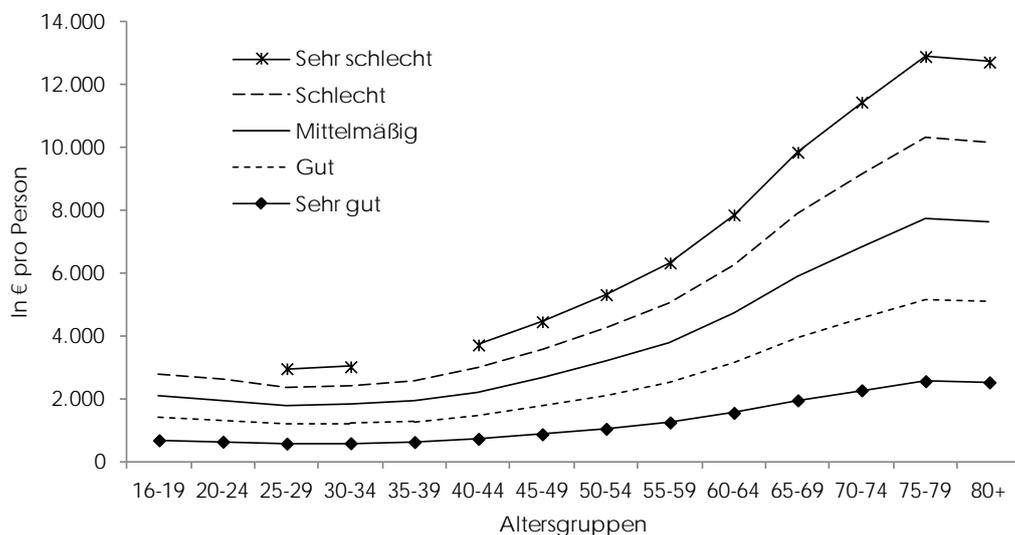
¹²⁸⁾ Die genaue Fragestellung im EU-SILC Fragebogen lautet: "Wie ist Ihre Gesundheit im Allgemeinen?".

¹²⁹⁾ Theoretisch könnte das Verhältnis zwischen Gesundheitszustand und Inanspruchnahme von gesundheitlichen Dienstleistungen auch anders geartet sein: Ein guter subjektiver Gesundheitszustand könnte die Folge intensiver medizinischer Betreuung sein und somit mit besonders hohen Ausgaben zusammenhängen. Die Frage, inwiefern der subjektive Gesundheitszustand tatsächlich auf die Inanspruchnahme der gesundheitlichen Versorgung rückschließen lässt, wird im folgenden Absatz sowie in Abschnitt 5.5.2.5 und vor allem im Anhang dieses Kapitels erörtert und anhand empirischer Ergebnisse beleuchtet.

subjektive Gesundheitszustand auch das Risiko für das Anfallen hoher Gesundheitsausgaben gut abbildet. *DeSalvo et al.* (2009) kommen anhand von Daten für die USA zu dem Erkenntnis, dass die Antwort auf die fünfstufige Skala in Kombination mit dem Alter der Befragten genauso gut die zukünftigen Gesundheitsausgaben der einzelnen Bevölkerungsgruppen voraussagt, wie komplexere Modelle, die sich auf viel reichhaltigere Informationen zum Gesundheitszustand stützen. In einer weiteren Studie für die USA kommen *Chamberlain et al.* (2014) zu dem Ergebnis, dass der subjektive Gesundheitszustand einen guten Vorlaufindikator für die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen infolge von Herzproblemen darstellt. Eine Studie von *Stam et al.* (2010) für die Niederlande bestätigt auch im europäischen Kontext, dass subjektive Einschätzungen des allgemeinen Gesundheitszustands einen wertvollen Beitrag zur Prognose der Gesundheitsausgaben für die betroffenen Personen liefern können.

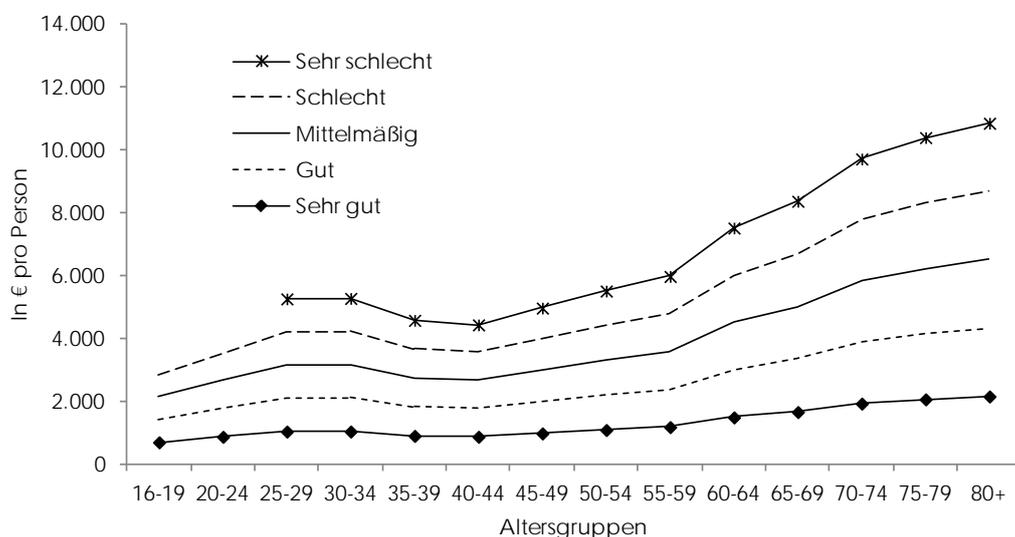
Die in EU-SILC enthaltenen Auskünfte zum allgemeinen Gesundheitszustand werden deshalb hier genutzt, um die Zuordnung der Gesundheitskosten innerhalb der einzelnen Alter-Geschlecht-Gruppen zu differenzieren. Anstatt allen Männern bzw. Frauen einer Altersgruppe den gleichen Durchschnittswert zukommen zu lassen, ordnen wir Individuen, die ihren allgemeinen Gesundheitszustand negativ beurteilen, höhere Kosten zu als jenen, die sich gesünder einschätzen. Dabei wird die vereinfachende Annahme getroffen, dass die Ausgaben in jeder Gruppe (aus Alter und Geschlecht) linear und gleichmäßig mit Verschlechterung des subjektiven Gesundheitsindikators steigen. Dieser groben Annahme zufolge werden Personen mit dem besten Gesundheitszustand (laut subjektiver Einschätzung "sehr gut") ein Fünftel jener Gesundheitsausgaben pro Kopf zugewiesen, die in derselben Alters- und Geschlechtsgruppe (z. B. Männer im Alter von 30 bis 34 Jahren) auf die Personen mit dem schlechtesten Gesundheitszustand ("sehr schlecht") entfallen. Der Durchschnittswert über die ganze Alters- und Geschlechtsgruppe sowie die Gesamtsumme, die der Gruppe zugeordnet wird, bleiben gegenüber der Basisberechnungsvariante unverändert. Aufgrund der Tatsache, dass die Frage zum allgemeinen Gesundheitszustand in EU-SILC nur von den Über-15-Jährigen beantwortet wird, bleibt die Kostenzuordnung für Kinder gegenüber der Basisvariante unverändert. Die nachfolgenden Abbildungen zeigen, wie die zugeordneten Gesundheitsausgaben nach dem allgemeinen Gesundheitszustand für Männer und Frauen entlang der Altersgruppen abgestuft sind.

Abbildung 27: Gesundheitskosten nach Alter und allgemeinem Gesundheitszustand der Männer¹⁾



Q: EU-SILC 2011, IHS, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ In den Altersgruppen 16 bis 19 Jahre, 20 bis 24 Jahre sowie 35 bis 39 Jahre sind in EU-SILC keine männlichen Personen enthalten, die ihren allgemeinen Gesundheitszustand als "sehr schlecht" einstufen.

Abbildung 28: Gesundheitskosten nach Alter und allgemeinem Gesundheitszustand der Frauen¹⁾



Q: EU-SILC 2011, IHS, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ In den Altersgruppen 16 bis 19 Jahre und 20 bis 24 Jahre sind in EU-SILC keine weiblichen Personen enthalten, die ihren allgemeinen Gesundheitszustand als "sehr schlecht" einstufen.

5.5.2.5 Hinweise zur Interpretation der Ergebnisse

Zahlreiche Studien zeigen, dass die Gesundheit der Individuen positiv mit ihrem sozio-ökonomischen Status und ihrem Einkommen korreliert¹³⁰). Dementsprechend ist zu erwarten, dass das Gesundheitssystem durch seine Umverteilung der Ressourcen von gesunden zu kranken Personen implizit auch in einem bestimmten Ausmaß eine Umverteilung zwischen reicheren und ärmeren Haushalten durchführt. Wie sich im nachfolgenden Abschnitt zeigt, wird diese Erwartung durch die Berechnungen anhand der EU-SILC Daten für Österreich bestätigt. Die Verteilung der Ausgaben verschiebt sich gegenüber der Basisberechnung stärker von den oberen zu den unteren Einkommensschichten, wenn zusätzlich zu Alter und Geschlecht auch der Gesundheitszustand bei der Zuordnung der Gesundheitskosten einbezogen wird. Zur korrekten Interpretation dieses Ergebnisses sind allerdings zwei einschränkende Anmerkungen notwendig.

Einerseits beruhen die Berechnungen auf der Annahme, dass die Einschätzung des allgemeinen Gesundheitszustands die Inanspruchnahme von gesundheitlichen Leistungen und somit die Entstehung von Kosten im öffentlichen Gesundheitssystem für alle Einkommensgruppen gleich gut widerspiegelt. Studienergebnisse weisen darauf hin, dass der subjektive Gesundheitszustand einen belastbaren Indikator für die Inanspruchnahme von gesundheitlichen Leistungen darstellt. Gleichzeitig gibt es aber auch Hinweise dafür, dass die Inanspruchnahme von bestimmten Gesundheitsdienstleistungen einen positiven korrelierten Zusammenhang mit dem Einkommen aufweist. Demnach nutzen mittlere und höhere Einkommensgruppen – unter Berücksichtigung des Gesundheitszustands – vor allem fachärztliche und präventive Leistungen im Gesundheitssystem stärker, als weniger gut situierte Einkommensgruppen (siehe Diskussion im Anhang, vor allem die Hinweise auf Studien von *van Doorslaer et al.* 2002, 2004 sowie *Devaux – de Looper*, 2012). Daraus ergibt sich potenziell eine regressive Verteilungswirkung der Gesundheitsausgaben, die bei einer Kostenzuordnung auf Basis des Gesundheitszustands unberücksichtigt bleibt. Um das Vorhandensein und das Ausmaß dieser regressiven Verteilungskomponente abzuschätzen, wurde im Rahmen der vorliegenden Studie eine Analyse des Zusammenhangs zwischen subjektiver Gesundheitseinschätzung, Haushaltseinkommen und der Inanspruchnahme von gesundheitlichen Leistungen (Arztbesuche und Krankenhausnächtlungen) durchgeführt.

Eine genauere Beschreibung dieser Analyse, die nicht mit EU-SILC Daten durchgeführt werden konnte und auf die Bevölkerung der Über-50-Jährigen eingeschränkt ist, findet sich im Anhang (Abschnitt 5.5.5). Die Ergebnisse zeigen, dass vor allem in Bezug auf die Inanspruchnahme von ärztlichen Konsultationen ein "Einkommenseffekt" beobachtbar ist. Im Durchschnitt suchen Personen, deren Haushalte im obersten Einkommensquartil angesiedelt sind, auch bei gleichem allgemeinem Gesundheitszustand, Geschlecht und Alter öfter einen Arzt auf, als Personen aus Haushalten im untersten Einkommensquartil. Dieser Einkommenseffekt ist

¹³⁰) Siehe z. B. *Kunst et al.* (2005), *Hernández-Quevedo et al.* (2006), *World Health Organization* (2004) und *Marmot* (2005).

allerdings moderat ausgeprägt, die Differenz zwischen dem untersten und dem obersten Quartil ist etwa gleich groß wie der Unterschied in der Zahl an Arztbesuchen zwischen Personen mit "sehr gutem" und "gutem" allgemeinen Gesundheitszustand. In Bezug auf die Krankenhausnächtlungen zeigt sich kein statistisch signifikanter Einfluss der Einkommensposition (bei gleichzeitiger Berücksichtigung von Alter, Geschlecht und Gesundheitszustand). Insgesamt betrachtet weist der subjektive Gesundheitszustand einen sehr hohen Erklärungswert für die Häufigkeit von Arztbesuchen und Krankenhausaufenthalten auf, stärker als jener des Alters, Geschlechts und des Einkommens. Demzufolge leistet die Berücksichtigung des subjektiven Gesundheitszustands einen wichtigen Beitrag zur Einschätzung der Umverteilung durch das öffentliche Gesundheitssystem. Die Verteilungseffekte, die sich aus der alternativen Berechnungsvariante ergeben, müssten allerdings infolge des positiven Zusammenhangs, den es nachweislich zwischen dem Einkommen und der Inanspruchnahme bestimmter gesundheitlicher Leistungen, insbesondere Facharztkonsultationen, gibt, um diesen "Einkommenseffekt" bereinigt werden.

Andererseits, und das ist die zweite Einschränkung, die bei der Interpretation der nachfolgenden Ergebnisse berücksichtigt werden muss, basiert die Zuordnung der Gesundheitsausgaben auf die Haushalte sowohl in der Basisvariante als auch in der alternativen Berechnungsvariante auf hypothetischen, durchschnittlichen Kostengrößen. Der Vergleich zwischen den beiden Varianten sollte demnach in erster Linie auf qualitativer Basis erfolgen: Die Richtung, in der sich die Verteilungseffekte je nach Berechnungsvariante verändern, ist an dieser Stelle von größerer Relevanz als die Höhe und absolute Differenz der Ausgabenverteilung nach Perzentilen in den beiden Berechnungsergebnissen.

5.5.3 Ergebnisse

Im Folgenden werden die Ergebnisse zur Verteilungswirkung der öffentlichen Gesundheitsausgaben für das Jahr 2010 präsentiert. Dabei werden auch die Unterschiede zu den Ergebnissen für 2000 und 2005 aus der Vorgängerstudie (*Guger et al., 2009*) dargestellt. Bei dieser Studie wurden allerdings auch die Kosten für Langzeitpflege in voller Höhe berücksichtigt, wodurch das Volumen der zugeordneten öffentlichen Gesundheitsausgaben in einer relativen Betrachtung höher war als in der vorliegenden Ausgabe¹³¹). Zu beachten ist zudem, dass die Jahre 2000 und 2005 – aufgrund der eingeschränkten Datenverfügbarkeit – eine identische relative Verteilung der Gesundheitsausgaben nach Alter und Geschlecht aufweisen. Unterschiede zwischen 2000 und 2005 erklären sich somit aus dem unterschiedlichen Niveau der zugewiesenen Gesundheitsausgaben, einer differierenden Bevölkerungsstruktur und der veränderten Einkommenssituation der Haushalte. Für 2010 spielen im Vergleich zu 2000 und 2005 dagegen auch Verschiebungen in der relativen Kostenposition der einzelnen Alters- und Geschlechtsgruppen eine Rolle.

¹³¹) Den Haushalten wurden für 2000 öffentliche Gesundheitsausgaben in der Höhe von 15,8 Mrd. € zugewiesen, für 2005 19,3 Mrd. €. Da nur Haushalte ohne selbständig beschäftigte Mitglieder analysiert werden, sind in den Auswertungen für 2000 13,8 Mrd. € und für 2005 17,2 Mrd. € berücksichtigt. Für 2010 werden knapp 18,1 Mrd. € zugewiesen.

5.5.3.1 Öffentliche Gesundheitsausgaben nach Einkommensschichten

Um die unterschiedliche Haushaltsgröße und -zusammensetzung der Einkommensschichten zu berücksichtigen, beziehen sich die nachfolgenden Übersichten auf Berechnungen anhand von Äquivalenzausgaben und -einkommen¹³²⁾. Die Darstellungen präsentieren die Ergebnisse getrennt für die Einkommensschichten der Unselbständigen- sowie der Nicht-Selbständigenhaushalte, wobei das Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Haushalte als Ausgangsbasis der Berechnungen dient¹³³⁾. Die Unselbständigen umfassen alle Haushalte mit unselbständig erwerbstätigen HauptverdienerInnen. Diese Haushalte bilden eine Teilmenge der Nicht-Selbständigenhaushalte, zu denen auch Haushalte mit PensionistInnen, Arbeitslosen, Studierenden, Personen in Elternkarenz und sonstigen Personen als HauptverdienerIn aufscheinen. In dieser breiteren Gruppe liegt das durchschnittliche Haushaltseinkommen naturgemäß niedriger als im Fall der Unselbständigenhaushalte. Übersicht 38 fasst die zentralen Ergebnisse der Umverteilungsanalyse für das Jahr 2010 zusammen, wobei der Fokus auf den Gesundheitsausgaben ohne Langzeitpflege liegt. Die mit "A" beschrifteten Spalten beziehen sich auf die Ergebnisse anhand der alters- und geschlechtsspezifischen Ausgabenprofile, während "B" die alternative Berechnungsvariante mit Differenzierung nach Gesundheitszustand bezeichnet.

Grundsätzlich sind zwei Aspekte hervorzuheben: Während bei Betrachtung der Unselbständigenhaushalte die Gesundheitsausgaben sehr gleichmäßig auf die einzelnen Einkommensschichten verteilt sind, zeigt sich bei den Nicht-Selbständigenhaushalten eine weniger ausgeglichene Verteilung. Hierzu müssen die erste und die fünfte Datenspalte von Übersicht 38 miteinander verglichen werden: Die Anteile der Gesamtausgaben machten 10,2% im ersten Dezil und 10,5% im zehnten Dezil der Unselbständigenhaushalte aus, über die Terzile verteilten sich die Ausgaben sogar leicht überproportional auf das obere Terzil. Bei Betrachtung der Nicht-Selbständigenhaushalte verschiebt sich die Verteilung der Gesundheitsausgaben eindeutig zugunsten der unteren Einkommensschichten. Das obere Terzil erhielt demnach 29,6% der Ausgaben, während fast 37% auf das untere Terzil entfielen. Die Gliederung nach Dezilen zeigt eine stufenartige Verteilung der Gesundheitsausgaben: Die unteren vier Dezile der Nicht-Selbständigenhaushalte erhielten zwischen 10,5% und 11,6% der Ausgaben, dem fünften bis siebten Dezil konnten jeweils nahe 10% der Kosten zugeordnet werden, während auf die oberen drei Dezile jeweils knapp 9% der Ausgaben entfielen.

Dieser Unterschied zwischen den Unselbständigen- und den Nicht-Selbständigenhaushalten lässt sich vor allem dadurch erklären, dass die PensionistInnen aufgrund ihrer Altersstruktur und der vergleichsweise niedrigen Haushaltseinkommen eine überproportionale Konzentration der Gesundheitsausgaben in den unteren Perzentilen der Nicht-Selbständigenhaushalte bewirken. Das erste und zweite Dezil hatten mit 32,6% bzw. 35,2% die höchsten Anteile an PensionistInnen (im Durchschnitt der Nicht-Selbständigenhaushalte waren es 24,2%), generell

¹³²⁾ Äquivalente Gesundheitsausgaben sind gewichtete Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben. Ebenso verhält es sich bei den Äquivalenzeinkommen (siehe die methodischen Hinweise in Kapitel 1.3).

¹³³⁾ Übersichten mit den entsprechenden Auswertungen für die äquivalenten Primäreinkommen befinden sich im Anhang dieses Kapitels (Abschnitt 5.5.5).

befanden sich rund 60% der PensionistInnen in Haushalten der unteren Einkommenshälfte. Die daraus resultierende Altersstruktur, mit einem medianen Alter von 47 bzw. 46 Jahren im ersten bzw. zweiten Dezil (42 Jahre über alle Dezile) ist ein wesentlicher Erklärungsfaktor für dieses Verteilungsmuster. Darüber hinaus weisen die untersten Einkommensdezile auch deutlich überproportionale Frauenquoten auf.

Übersicht 38: Bedeutung und Verteilung der äquivalenten Gesundheitsausgaben (ohne Kosten für Langzeitpflege) nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Haushalte, 2010

Bruttoäquivalenzgesamteinkommen	Unselbständigenhaushalte				Nicht-Selbständigenhaushalte			
	Anteile in %		Gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen in %		Anteile in %		Gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen in %	
	A	B	A	B	A	B	A	B
1. Dezil	10,2	11,1	18,9	19,9	10,5	11,4	46,7	51,4
2. Dezil	9,7	11,0	12,4	13,6	11,6	12,7	30,1	33,2
3. Dezil	9,5	10,2	10,1	10,5	10,9	11,8	22,1	24,0
4. Dezil	9,8	10,3	9,0	9,2	11,0	11,7	18,7	20,0
5. Dezil	10,1	10,3	8,4	8,3	10,0	10,3	14,6	15,1
6. Dezil	10,0	9,7	7,3	6,9	9,8	9,8	12,4	12,4
7. Dezil	10,1	10,2	6,5	6,4	9,6	9,1	10,6	10,2
8. Dezil	9,8	9,1	5,6	5,0	8,8	8,1	8,3	7,7
9. Dezil	10,4	9,3	4,9	4,3	8,8	7,8	6,8	6,1
10. Dezil	10,5	8,7	3,1	2,5	9,0	7,4	4,3	3,6
1. Quartil	24,7	27,3	13,9	14,9	27,6	30,1	32,8	36,0
2. Quartil	24,6	25,7	8,8	9,0	26,4	27,7	17,2	18,2
3. Quartil	24,9	24,5	6,6	6,3	23,8	22,9	10,8	10,5
4. Quartil	25,8	22,5	4,0	3,4	22,2	19,2	5,6	4,9
1. Terzil	32,5	35,8	12,5	13,3	36,9	40,1	28,7	31,4
2. Terzil	33,3	33,5	7,7	7,5	33,5	33,7	13,6	13,8
3. Terzil	34,2	30,8	4,4	3,8	29,6	26,1	6,2	5,5
Insgesamt	100,0	100,0	6,8	6,6	100,0	100,0	11,7	11,8

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. A = Berechnung anhand von durchschnittlichen Ausgabenprofilen nach Alter und Geschlecht; B = Ausgabenprofile nach Alter, Geschlecht und Gesundheitszustand.

Die Sensitivitätsanalyse zeigt einen zweiten grundsätzlichen Aspekt auf, der aus den Ergebnissen hervorgeht. Die Verteilung der Ausgaben im Gesundheitssystem auf die Einkommenschichten wird ungleicher, wenn wir bei einer Zuordnung der Kosten neben Alter und Geschlecht auch den gesundheitlichen Zustand berücksichtigen. Vergleichen wir die erste mit der zweiten und die fünfte mit der sechsten Datenspalte in Übersicht 38, dann können wir sowohl für die Unselbständigenhaushalte als auch für die Nicht-Selbständigenhaushalte ein sehr ähnliches Bild erkennen: Unter Berücksichtigung des gesundheitlichen Zustands erhöht sich das Ausmaß der Progression in der Ausgabenverteilung in spürbarem Ausmaß. Der Ausgabenanteil steigt im unteren Einkommensterzil von 32,5% auf 35,8% bei den Unselbständigenhaushalten und von 36,9% auf 40,1% bei den Nicht-Selbständigenhaushalten. Die Gliede-

rung nach Dezilen zeigt, dass es vor allem die untersten Einkommensschichten sind, denen aufgrund ihres schlechteren Gesundheitszustands überproportional hohe Ausgaben zugeordnet werden. Im obersten Dezil sinkt der Anteil der Gesundheitsausgaben bei Berücksichtigung des Gesundheitszustands dagegen besonders stark von 10,5% auf 8,7% bzw. 9,0% auf 7,4%.

Wie bereits in den methodischen Vorbemerkungen (siehe Abschnitt 5.5.2.5) ausgeführt wurde, handelt es sich bei der Berechnungsvariante mit dem Gesundheitszustand nur um einen Anhaltspunkt. Die tatsächliche Höhe der gesundheitlichen Ausgaben je Person bzw. Haushalt kann hier nur auf Grundlage von Annahmen simuliert werden. Die Sensitivitätsanalyse bestätigt jedoch, dass aufgrund der Korrelation zwischen Einkommen und Gesundheitszustand die umverteilende Wirkung des öffentlichen Gesundheitssystems größer sein dürfte, als bisher angenommen. Die Zuordnung der Kosten nach Alter und Geschlecht, die auch in der vorliegenden Studie die Basisvariante der Berechnungen darstellt, muss in Bezug auf die Umverteilungswirkung der Gesundheitsausgaben als Untergrenze betrachtet werden.

Aus den Ergebnissen geht darüber hinaus hervor, dass die Leistungen aus dem Gesundheitssystem für breite Bevölkerungsschichten eine hohe finanzielle Bedeutung einnehmen. In Relation zum äquivalenten Bruttogesamteinkommen machten die (ebenfalls äquivalenten) Gesundheitsausgaben im ersten Dezil der Unselbständigenhaushalte 18,9% aus. Im zweiten Dezil fiel der Anteil stark ab (12,4%) und sank in den weiteren Dezilen kontinuierlich bis auf 3,1% im obersten Dezil. In Terzilen dargestellt, waren es 12,5% im ersten Terzil, 7,7% im zweiten und 4,4% im dritten. Erwartungsgemäß sind, infolge der stärkeren Progression der Ausgabenverteilung unter Berücksichtigung des Gesundheitszustands, in der alternativen Berechnungsvariante die Einkommensanteile in den unteren Perzentilen höher und in den oberen Perzentilen niedriger. Werden die Nicht-Selbständigenhaushalte betrachtet, verschärfen sich die Unterschiede – aufgrund der größeren Einkommensunterschiede – zwischen den Einkommensschichten deutlich. Im untersten Dezil beliefen sich die zugeordneten öffentlichen Gesundheitsausgaben auf 46,7% der Gesamteinkommen, in der alternativen Berechnungsvariante lag der Anteil sogar über der Hälfte. Im zweiten Dezil sank der Anteil erheblich, aber er lag immer noch bei rund einem Drittel der äquivalenten Haushaltseinkommen. Im siebten Dezil machten die öffentlichen Gesundheitsausgaben in Relation zum Gesamteinkommen immer noch mehr als 10% aus, in den obersten Dezilen sank der Anteil bis auf 4,3%. Insgesamt über alle Einkommensschichten lag der Anteil der Gesundheitsausgaben bei 11,7% der Einkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte und 6,8% der Unselbständigenhaushalte.

Die äquivalenten Gesamteinkommen beinhalten bereits öffentliche Transferleistungen. Um die Rolle der staatlichen Ausgaben einschätzen zu können, kann eine gesonderte Betrachtung auf Basis der Primäreinkommen von Interesse sein. Übersicht A 5.5.5.1 im Anhang ist gleich strukturiert wie Übersicht 38, hat aber die äquivalenten Primär- anstatt der Bruttogesamteinkommen als Bezugsgröße. Der Unterschied zwischen den beiden Betrachtungsweisen ist vor allem in Bezug auf die Gesamtheit der Nicht-Selbständigenhaushalte stark ausgeprägt. Aufgrund der geringeren Primäreinkommen dieser Haushalte stieg der Anteil der Gesundheitsausgaben am Einkommen im unteren Terzil von 28,7% auf 36,2%. Im untersten Dezil

waren die Ausgaben sogar höher als die Primäreinkommen. Auch bei einer Betrachtung der Unselbständigenhaushalte erhöht sich die finanzielle Bedeutung der Gesundheitsausgaben durch die Einschränkung auf die Primäreinkommen. Die Abweichung zwischen Übersicht 38 und Übersicht A 5.5.5.1 ist aber in dieser Hinsicht deutlich geringer, der Anteil am unteren Einkommensterzil erhöht sich von 12,5% auf 14,7%.

Die nachfolgenden Übersichten (Übersicht 39 und Übersicht 40) zeigen, wie sich die Verteilungswirkung der öffentlichen Gesundheitsausgaben über die Zeit entwickelt hat. Aufgrund der methodischen und datentechnischen Unterschiede dürfen kleinere Unterschiede zwischen den einzelnen Jahren nicht überbewertet werden. In Bezug auf die Unselbständigenhaushalte verteilten sich demnach die Gesundheitsausgaben in 2000 und 2005, ähnliche wie 2010, nämlich ziemlich genau proportional auf die einzelnen Einkommensschichten. Auch bei Betrachtung der Nicht-Selbständigenhaushalte sind nur geringfügige Unterschiede in der Verteilung der Ausgaben auf die Haushalte erkennbar (Übersicht 40). In allen drei Beobachtungspunkten lag der Ausgabenanteil im oberen Terzil nahe 30% (beim oberen Quartil nahe 22%), während das untere Terzil bzw. das unterste Quartil zwischen 36% und 38% bzw. zwischen 28% und 29% der Ausgaben erhielt. Die Progression nahm 2010 gegenüber 2005 leicht zu, erreichte aber nicht ganz das Niveau von 2000. Auch im Vergleich mit den Jahren 2000 und 2005 zeigt die Verteilung in 2010, nach Berücksichtigung des subjektiven Gesundheitszustands als Determinante der individuellen Gesundheitsausgaben, die stärkste Progression in der Verteilung. Das betrifft sowohl die Unselbständigen- als auch die Nicht-Selbständigenhaushalte.

Übersicht 39: Verteilung der äquivalenten Gesundheitsausgaben nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010

	2000	2005	2010 (A)	2010 (B)
<i>Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen</i>	Anteile in %			
1. Quartil	25,6	24,1	24,7	27,3
2. Quartil	24,4	24,8	24,6	25,7
3. Quartil	25,4	25,7	24,9	24,5
4. Quartil	24,6	25,4	25,8	22,5
1. Terzil	33,7	32,3	32,5	35,8
2. Terzil	32,9	34,0	33,3	33,5
3. Terzil	33,4	33,8	34,2	30,8
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Guger et al. (2009), EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. A = Berechnung anhand von durchschnittlichen Ausgabenprofilen nach Alter und Geschlecht; B = Ausgabenprofile nach Alter, Geschlecht und Gesundheitszustand.

Übersicht 40: Verteilung der äquivalenten Gesundheitsausgaben nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010

	2000	2005	2010 (A)	2010 (B)
<i>Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen</i>			Anteile in %	
1. Quartil	29,2	28,0	27,6	30,1
2. Quartil	26,6	25,7	26,4	27,7
3. Quartil	23,1	23,7	23,8	22,9
4. Quartil	21,1	22,7	22,2	19,2
1. Terzil	38,3	36,4	36,9	40,1
2. Terzil	33,3	33,1	33,5	33,7
3. Terzil	28,3	30,5	29,6	26,1
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Guger et al. (2009), EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. A = Berechnung anhand von durchschnittlichen Ausgabenprofilen nach Alter und Geschlecht; B = Ausgabenprofile nach Alter, Geschlecht und Gesundheitszustand.

5.5.3.2 Verteilung des Pflegegelds nach Einkommenschichten

Im vorangegangenen Abschnitt wurden die Ausgaben für Langzeitpflege von der Betrachtung der Gesundheitsausgaben ausgenommen¹³⁴⁾. In EU-SILC wird das Pflegegeld separat als Einkommenskomponente ausgewiesen, wodurch die ergänzende Auswertung dieser Leistung möglich ist¹³⁵⁾. Die Übersicht 41 bis Übersicht 43 zeigen die Verteilung des Pflegegelds nach Einkommenschichten, wobei wie bisher zwischen äquivalenten Gesamteinkommen und äquivalenten Primäreinkommen unterschieden wird. Auf eine separate Darstellung der Unselbständigenhaushalte wird aufgrund der geringen Fallzahlen mit Pflegegeldbezug verzichtet. Die Abgrenzung der Unselbständigenhaushalte umfasst einen geringen Anteil an älteren Haushaltsmitgliedern und somit an PflegegeldempfängerInnen. Die nachfolgenden Übersichten beziehen sich deshalb ausschließlich auf die Nicht-Selbständigenhaushalte. Der durchschnittliche Pflegegeldbezug pro Kopf und Monat belief sich 2010 laut EU-SILC für diese Gruppe auf 374 €. Verglichen mit der offiziellen Statistik, wonach pro Monat und BezieherIn 450 € ausbezahlt wurden¹³⁶⁾, sind die EU-SILC Werte aufgrund der Untererfassung von Personen in Pflegeheimen, die vorwiegend auf die höchsten Pflegegeldstufen verteilt sind, niedrig.

¹³⁴⁾ Das Pflegegeld fließt, soweit es in EU-SILC erfasst ist, als Einkommenskomponente in die Berechnungen der Brutto-gesamteinkommen.

¹³⁵⁾ Allerdings sind PflegegeldbezieherInnen in der Erhebung unterrepräsentiert. In EU-SILC summiert sich das erfasste Pflegegeld auf 1,2 Mrd. €, verteilt auf 280.000 BezieherInnen. Laut der offiziellen Statistik betrug der Aufwand für Pflegegeld (von Bund und Ländern) 2,34 Mrd. € und es gab 2010 434.000 BezieherInnen (siehe *Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*, 2011B, S. 52). Ein erheblicher Teil der Untererfassung dürfte darauf zurückzuführen sein, dass Personen, die in Pflegeheimen wohnen, nicht in EU-SILC erfasst sind.

¹³⁶⁾ Siehe *Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz* (2011B, S. 52): Hier wird der durchschnittliche Aufwand pro BezieherIn und Jahr mit 5.400 € beziffert.

Übersicht 41 bildet die Verteilung der Pflegegeldleistungen mit Bezug auf die äquivalenten Bruttogesamteinkommen und die Primäreinkommen ab. Insgesamt sind die Pflegegeldleistungen eher ungleich auf die Einkommensschichten verteilt. Bei einer Betrachtung der äquivalenten Gesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte entfielen rund 60% aller Leistungen auf das zweite und dritte Quartil, 27,3% der Aufwendungen auf das unterste und 12,5% auf das oberste Quartil. In einer Betrachtung nach Terzilen empfing das obere etwas weniger als ein Fünftel der Pflegegeldleistungen, das untere Terzil dagegen mehr als zwei Fünftel. Bei einer detaillierten Betrachtung nach Dezilen (hier nicht dargestellt) ist ersichtlich, dass die höchste Konzentration an Pflegegeldleistungen im zweiten bis fünften Dezil zu finden war (jeweils 12% bis 16% der gesamten Leistungen). Auf das erste Dezil entfielen dagegen nur 6% der Aufwendungen, nur im neunten und zehnten Dezil waren es noch weniger. Dieses Muster kann nur teilweise durch Unterschiede in der Altersstruktur entlang der Einkommensverteilung erklärt werden. Der Anteil an älteren Personen war im zweiten, dritten und vierten Dezil, wo respektive 16,3%, 13,1% und 12,2% aller Über-70-Jährigen angesiedelt waren, besonders hoch. Demgegenüber war die Konzentration von Älteren in den obersten Dezilen niedrig, so sind beispielsweise nur 5,7% bzw. 6,2% der Über-70-Jährigen auf das neunte und zehnte Dezil verteilt. Andererseits war der Anteil an Älteren im ersten Dezil ebenfalls überproportional (11,4% aller Über-70-Jährigen bzw. 17,4% der Personen in diesen Haushalten), obwohl der Anteil an Pflegegeldzuwendungen dieses Dezils gering war.

Übersicht 41: Bedeutung und Verteilung des Pflegegelds für die betroffenen Haushalte nach Einkommensschichten der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010

<i>Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen</i>	Äquivalentes Pflegegeld		<i>Äquivalenzprimär- einkommen</i>	Äquivalentes Pflegegeld	
	Anteile in %	Anteile am Einkommen in % ¹⁾		Anteile in %	Anteile am Einkommen in % ¹⁾
1. Quartil	27,3	20,7	1. Quartil	43,6	34,0
2. Quartil	36,0	15,7	2. Quartil	33,9	15,8
3. Quartil	24,2	11,5	3. Quartil	15,1	10,4
4. Quartil	12,5	7,5	4. Quartil	7,4	6,3
1. Terzil	42,8	18,7	1. Terzil	56,4	28,2
2. Terzil	37,6	13,7	2. Terzil	32,3	13,6
3. Terzil	19,6	8,4	3. Terzil	11,3	6,7
Insgesamt	100,0	13,6	Insgesamt	100,0	16,5

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Die Berechnung der Anteile gemessen am äquivalenten Bruttogesamt- bzw. Primäreinkommen ist auf jene Haushalte beschränkt, die tatsächlich einen Pflegegeldbezug aufweisen.

Wie bei den Gesundheitsausgaben ist die Progression in der Verteilung auch beim Pflegegeld bei einer Betrachtung der Primäreinkommen höher als bei den Gesamteinkommen. Die Verteilung der Haushalte mit PflegegeldbezieherInnen nach dem Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte zeigt, dass 56,4% des Pflegegeldes in das erste Terzil flossen, 32,3% in das zweite und nur 11,3% in das dritte. 77,5% der Aufwendungen entfielen auf die

unteren beiden Quartile, d. h. auf die untere Einkommenshälfte, während nur etwas mehr als ein Fünftel der oberen Einkommenshälfte zugeordnet werden konnte (Übersicht 41).

Wie aus der zweiten und vierten Datenspalte von Übersicht 41 abzulesen ist, spielte das Pflegegeld im Verhältnis zum Haushaltseinkommen eine sehr relevante Rolle. Für die betroffenen Haushalte (Haushalte, in denen zumindest eine Person Pflegegeld empfing) betrug das Pflegegeld 13,6% der äquivalenten Gesamteinkommen und trug mit 16,5% zum äquivalenten Primäreinkommen bei. Erwartungsgemäß finden wir insbesondere bei Betrachtung der Primäreinkommen, die in den unteren Perzentilen sehr gering oder sogar inexistent sind, sehr große Unterschiede in der finanziellen Bedeutung des Pflegegelds entlang der Verteilung vor. Die Relation des Pflegegeldes zum Primäreinkommen machte im ersten Terzil 28,2% aus, im zweiten Terzil waren es 13,6% und im dritten Terzil nur noch 6,7%. Im Verhältnis zum äquivalenten Gesamteinkommen verlor das Pflegegeld an Bedeutung, aber es trug im unteren Terzil immer noch mit fast einem Fünftel zum Einkommen der betroffenen Haushalte bei. Demgegenüber unterschieden sich die äquivalenten Pflegegeldleistungen, d. h. die absoluten Pflegegeldleistungen unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße und -zusammensetzung (hier nicht ausgewiesen), zwischen den Terzilen nur geringfügig.

Ein Vergleich mit der Vergangenheit zeigt ein sehr ähnliches Muster (siehe Übersicht 42 und Übersicht 43). Diesbezüglich ist anzumerken, dass sich die Auswertungen für das Jahr 2000 auf die Konsumerhebung stützen und nur bedingt mit den anderen Jahren vergleichbar sind¹³⁷). Sowohl 2000 als auch 2005 lag der Anteil des unteren Terzils an den Pflegegeldleistungen (bei Betrachtung der Verteilung nach Primäreinkommen) bei 59%. 2010 reduzierte sich dieser Wert geringfügig auf 56,4%. Der Anteil des dritten Terzils verringerte sich 2010 gegenüber 2005 und erreichte wieder in etwa den Wert von 2000 (Übersicht 43). Auch bei einer Betrachtung der Bruttogesamteinkommen ähnelt die Verteilung des Pflegegelds in 2010 stärker jener aus dem Jahr 2000 als dem Jahr 2005. Der Anteil des oberen Quartils bzw. des oberen Terzils ist demzufolge zurückgegangen und hat sich wieder dem Niveau von 2000 genähert (Übersicht 42). Vor dem Hintergrund der Unterschiede in der Datenbasis und auch der Problematik der Untererfassung des Pflegegelds scheint grob gesprochen über die Zeit ein konsistentes Muster in der Verteilung dieser Sozialleistung gegeben zu sein.

Die Übersichten zeigen darüber hinaus, dass der Anteil der Pflegegeldleistung am Haushaltseinkommen in der betrachteten Periode zurückging. Die Einkommensanteile in den einzelnen Quartilen und Terzilen liegen 2010, mit Ausnahme des ersten Dezils in der Betrachtung nach Primäreinkommen, unter den Werten für 2005. Dieser Rückgang in der Bedeutung des Pflegegelds kann dadurch erklärt werden, dass das Pflegegeld nominell über die Zeit nicht bzw. nur schwach angehoben wurde. Der durchschnittliche Pflegegeldbetrag pro Monat (2005: 370 €; 2010: 374 €) erhöhte sich nur sehr geringfügig (+1%), während die äquivalenten Bruttogesamteinkommen um 16% und die Primäreinkommen um 15,5% zunahmen.

¹³⁷) 2005 erfasste EU-SILC 1,05 Mrd. € Pflegegeld, tatsächlich lag der Aufwand bei 1,86 Mrd. €, in 2000 erfasste die Konsumerhebung 638 Mio. € Pflegegeld, tatsächlich lagen die Aufwendungen bei 1,67 Mrd. €. Demnach hat sich die Erfassungsquote in 2000, 2005 und 2010 von 38% auf 56% und 51% verschoben.

Übersicht 42: Bedeutung und Verteilung des äquivalenten Pflegegeldes der betroffenen Haushalte nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010

	2000	2005 Anteile in %	2010	2000 Anteile am Bruttoäquivalenzgesamt- einkommen in % ¹⁾	2005	2010
<i>Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen</i>						
1. Quartil	25,6	26,8	27,3	22,0	21,7	20,7
2. Quartil	43,6	32,7	36,0	18,6	16,5	15,7
3. Quartil	19,2	19,9	24,2	10,4	11,9	11,5
4. Quartil	11,7	20,5	12,5	7,7	9,2	7,5
1. Terzil	43,9	37,6	42,8	19,6	20,0	18,7
2. Terzil	38,0	37,4	37,6	14,2	15,0	13,7
3. Terzil	18,0	24,9	19,6	9,2	9,0	8,4
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	14,6	14,0	13,6

Q: Guger et al. (2009), EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Die Berechnung der Anteile gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen ist auf jene Haushalte beschränkt, die tatsächlich einen Pflegegeldbezug aufweisen.

Übersicht 43: Bedeutung und Verteilung des äquivalenten Pflegegeldes der betroffenen Haushalte nach äquivalenten Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010

	2000	2005 Anteile in %	2010	2000 Anteile am äquivalenten Primäreinkommen in % ¹⁾	2005	2010
<i>Äquivalenzprimär- einkommen</i>						
1. Quartil	53,0	42,4	43,6	33,8	34,0	34,0
2. Quartil	25,0	29,6	33,9	16,9	17,2	15,8
3. Quartil	13,6	15,2	15,1	9,6	10,5	10,4
4. Quartil	8,3	12,9	7,4	7,6	8,4	6,3
1. Terzil	59,7	59,9	56,4	30,1	28,7	28,2
2. Terzil	29,2	20,2	32,3	13,4	13,2	13,6
3. Terzil	11,1	19,9	11,3	7,9	8,6	6,7
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	18,0	16,8	16,5

Q: Guger et al. (2009), EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Die Berechnung der Anteile gemessen am äquivalenten Primäreinkommen ist auf jene Haushalte beschränkt, die tatsächlich einen Pflegegeldbezug aufweisen.

5.5.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Der Gesundheitssektor stellt aufgrund seiner Größe einen der wichtigsten Ausgabenposten der öffentlichen Hand dar. Im vorliegenden Beitrag wurde versucht abzuschätzen, wie sich die öffentlichen Gesundheitsausgaben auf die österreichischen Haushalte verteilen und welche Verteilungseffekte zwischen Einkommensschichten daraus resultieren. Dabei wurden die Kosten für Langzeitpflege weitgehend aus der Betrachtung ausgeschlossen, die Verteilung

lung des Pflegegelds auf die Haushalte wurde in einem separaten Schritt untersucht. Die Zuordnung der Gesundheitsausgaben erfolgte anhand von zwei unterschiedlichen Berechnungsvarianten. In der Basisvariante, die auch der methodischen Vorgehensweise aus der letzten Umverteilungsstudie (Guger *et al.*, 2009) entspricht, wurden durchschnittliche Ausgabenprofilen eingesetzt, die nach Geschlecht und Altersgruppe gegliedert sind. Die Ausgabenzuordnung auf die Haushalte ergibt sich somit aufgrund der unterschiedlichen Alters- und Geschlechtszusammensetzung der Haushalte. In einer alternativen Berechnungsvariante wurde darüber hinaus innerhalb der einzelnen Alters- und Geschlechtsgruppen auf Basis einer fünfstufigen Einschätzung des allgemeinen Gesundheitszustands zwischen fünf unterschiedlichen Ausgabenwerten differenziert. Dadurch wird die Verteilungswirkung des Gesundheitssystems zwischen kranken und gesunden Personen in der Bevölkerung genauer abgebildet, als bei einer Zuordnung, die nur Alter und Geschlecht der Personen unterscheidet.

Die Ergebnisse anhand der Basisvariante zeigen nach Äquivalisierung der Einkommen und Ausgaben – somit unter Berücksichtigung der Haushaltgröße und –zusammensetzung –, eine relativ gleichmäßige Verteilung der Gesundheitsausgaben auf die einzelnen Einkommensgruppen. Das trifft vor allem dann zu, wenn die Unselbständigenhaushalte, also jene Haushalte mit unselbständig Beschäftigten als HauptverdienerInnen, als Grundgesamtheit herangezogen werden. Bei Betrachtung der Nicht-Selbständigenhaushalte, die vor allem in den unteren Bereichen der Verteilung ein deutlich niedrigeres Einkommen aufweisen, zeigt sich eine stärkere Konzentration der Gesundheitsausgaben auf die untere Hälfte der Verteilung. Aufgrund des hohen Anteils an PensionistInnen und älteren Personen in den unteren Einkommensgruppen entfielen nach diesen Durchschnittsberechnungen 54% der Gesundheitsausgaben auf die Haushalte unterhalb des äquivalenten Medianeinkommens. Das oberste Quartil empfing 22% der gesamten Ausgaben. Dieses Muster deckt sich sehr stark mit den bereits vorliegenden Ergebnissen für die Jahre 2000 und 2005. Die öffentlichen Gesundheitsausgaben stellen einen Realtransfer dar, der vor allem in den unteren Einkommenschichten eine hohe finanzielle Bedeutung hat. Im untersten Dezil der Nicht-Selbständigenhaushalte beliefen sich die zugeordneten öffentlichen Gesundheitsausgaben auf fast 47% der äquivalenten Gesamteinkommen, im zweiten Dezil waren es rund 30%. Dieser Anteil nimmt über die Dezile stark ab und betrug im neunten und zehnten Dezil nur noch 6,8% bzw. 4,3%.

Die Ergebnisse der alternativen Berechnungsvariante verdeutlichen, dass die Umverteilungswirkung des öffentlichen Gesundheitssystems von gesunden zu kranken Menschen auch eine spürbare progressive Verteilungswirkung auf Einkommensebene hat. Aufgrund der höheren Konzentration von Personen mit einem schlechten Gesundheitszustand in den unteren Einkommenschichten, verschob sich unter Berücksichtigung des subjektiven Gesundheitszustands als Indikator für die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen der äquivalente Ausgabenanteil des Gesundheitssystems in Richtung der unteren Einkommensgruppen. Demnach entfielen fast 58% der Kosten auf die untere Einkommenshälfte, 19% auf das oberste Quartil. Erwartungsgemäß waren, infolge der stärkeren Progression der Ausgabenverteilung unter Berücksichtigung des Gesundheitszustands, in der alternativen Berechnungsvariante

auch die Einkommensanteile der Gesundheitsausgaben in den unteren Perzentilen höher und in den oberen Perzentilen niedriger als in der Basisberechnung. Im untersten Dezil lag der Anteil der gesundheitlichen Ausgaben am äquivalenten Gesamteinkommen über 50%. Im unteren Terzil trug das öffentliche Gesundheitssystem mit über 30% zum Bruttogesamteinkommen bei, im oberen Terzil nur mit 5,5%.

Die Ergebnisse dieser Kostenzuordnungen müssen mit Vorsicht interpretiert werden, da sie auf Durchschnittswerten und vereinfachenden, aber plausiblen Annahmen beruhen. Von größerer Bedeutung als die quantitativen Unterschiede der Berechnungsergebnisse ist die qualitative Interpretation des Vergleichs zwischen den beiden Varianten: Demnach entfalteten die öffentlichen Gesundheitsausgaben unter Berücksichtigung des Gesundheitszustands eine stärkere progressive Verteilungswirkung, als bei einer Zuordnung der Kosten nach Alter und Geschlecht erkennbar war. Das ist darauf zurückzuführen, dass Einkommen und gesundheitlicher Zustand eine negative Korrelation aufweisen. Die Analyse der Verteilungswirkung des öffentlichen Gesundheitssystems auf Basis von Alters- und Geschlechtsausgabenprofilen kann diesen Aspekt nicht beleuchten und bildet eine Untergrenze der Verteilungseffekte ab. Begleitende Untersuchungen anhand der SHARE Daten (siehe Abschnitt 5.5.5) haben bestätigt, dass der subjektiv eingeschätzte Gesundheitszustand einen hohen Stellenwert als Prädiktor für die Inanspruchnahme von gesundheitlichen Dienstleistungen hat. Die Inklusion von Information zum Gesundheitszustand scheint deshalb eine wertvolle Ergänzung zur Analyse von Verteilungseffekten des Gesundheitssystems zu sein.

Die vorliegenden Ergebnisse sind allerdings als ein Zwischenschritt zu bewerten. Die Verteilungs- und Umverteilungswirkung des Gesundheitssystems sollten in zukünftigen Forschungsvorhaben weiter untersucht werden. Aus den Analysen mit den SHARE Daten sowie aus den internationalen Forschungsergebnissen geht hervor, dass die Inanspruchnahme von einigen gesundheitlichen Dienstleistungen, insbesondere jene von (Fach-)Ärzten und Präventionsmaßnahmen, mit dem Einkommen steigt. Somit besteht neben dem negativen Zusammenhang zwischen Einkommen und Gesundheit auch ein positiver Zusammenhang zwischen Einkommen und Inanspruchnahme von Teilen der Gesundheitsversorgung. Um diese unterschiedlichen Facetten des Zusammenspiels zwischen Einkommen, Gesundheit und Gesundheitssystem besser zu beleuchten, besteht Bedarf nach Daten, in denen gleichzeitig die Einkommenssituation der Haushalte, der gesundheitliche Zustand der Haushaltsmitglieder und ihre Inanspruchnahme von gesundheitlichen Dienstleistungen ermittelt werden.

Aus gesundheitspolitischer Sicht ist das Vorhandensein eines öffentlichen Gesundheitssystems, das unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen kranken und gesunden Personen umverteilt, ein zweckmäßiges Instrument, um die Folgen des negativen Zusammenhangs zwischen Einkommen und Gesundheit – mit der Gefahr eines Teufelskreises zwischen geringem Einkommen, fehlenden Mitteln zur Gesundheitsfürsorge und schlechtem Gesundheitszustand – zu bekämpfen.

5.5.5 Anhang

5.5.5.1 Ergänzende Übersichten

Übersicht A 5.5.5.1: Äquivalente Gesundheitsausgaben (ohne Kosten für Langzeitpflege) gemessen am äquivalenten Primäreinkommen der Haushalte, 2010

Äquivalenz-primäreinkommen	Unselbständigenhaushalte				Nicht-Selbständigenhaushalte			
	Anteile in %		Gemessen am äquivalenten Primäreinkommen in %		Anteile in %		Gemessen am äquivalenten Primäreinkommen in %	
	A	B	A	B	A	B	A	B
1. Dezil	10,0	11,0	25,3	26,9	9,1	10,2	103,3	117,1
2. Dezil	9,8	10,9	14,5	15,7	11,4	12,7	37,0	41,3
3. Dezil	9,8	10,7	11,5	12,2	11,6	12,5	27,2	29,5
4. Dezil	9,5	9,9	9,4	9,6	11,2	11,8	20,8	22,1
5. Dezil	10,4	10,7	9,0	9,0	10,6	10,8	16,6	17,0
6. Dezil	9,9	9,8	7,6	7,3	9,6	9,6	12,7	12,8
7. Dezil	9,9	9,6	6,6	6,2	9,8	9,1	11,3	10,5
8. Dezil	9,9	9,3	5,7	5,3	8,8	8,2	8,5	8,0
9. Dezil	10,5	9,4	5,0	4,4	8,8	7,6	6,9	6,0
10. Dezil	10,4	8,6	3,1	2,5	9,1	7,5	4,4	3,7
1. Quartil	24,8	27,4	16,8	18,0	26,4	29,4	44,2	49,6
2. Quartil	24,7	25,8	9,5	9,6	27,6	28,6	19,6	20,5
3. Quartil	24,9	24,5	6,8	6,5	23,8	22,7	11,2	10,8
4. Quartil	25,7	22,3	4,1	3,4	22,2	19,3	5,7	5,0
1. Terzil	32,9	36,0	14,7	15,6	35,9	39,5	36,2	40,0
2. Terzil	33,1	33,3	8,0	7,8	34,2	34,2	14,7	14,8
3. Terzil	34,0	30,7	4,4	3,9	29,9	26,3	6,4	5,7
Insgesamt	100,0	100,0	7,1	6,9	100,0	100,0	12,5	12,6

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. A = Berechnung anhand von durchschnittlichen Ausgabenprofilen nach Alter und Geschlecht; B = Ausgabenprofile nach Alter, Geschlecht und Gesundheitszustand.

Übersicht A 5.5.5.2: Verteilung der äquivalenten Gesundheitsausgaben nach äquivalenten Primäreinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010

	2000	2005	2010 (A)	2010 (B)
Äquivalenzprimäreinkommen			Anteile in %	
1. Quartil	25,5	24,3	24,8	27,4
2. Quartil	24,8	24,7	24,7	25,8
3. Quartil	25,1	25,7	24,9	24,5
4. Quartil	24,5	25,2	25,7	22,3
1. Terzil	33,7	32,7	32,9	36,0
2. Terzil	33,6	33,7	33,1	33,3
3. Terzil	32,7	33,6	34,0	30,7
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Guger et al. (2009), EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. A = Berechnung anhand von durchschnittlichen Ausgabenprofilen nach Alter und Geschlecht; B = Ausgabenprofile nach Alter, Geschlecht und Gesundheitszustand.

Übersicht A 5.5.5.3: Bedeutung der äquivalenten Gesundheitsausgaben im Verhältnis zum äquivalenten Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2000, 2005, 2010

	2000	2005	2010 (A)	2010 (B)
Äquivalenzprimäreinkommen			Anteile in %	
1. Quartil	28,1	26,7	26,4	29,4
2. Quartil	26,8	26,4	27,6	28,6
3. Quartil	24,0	24,2	23,8	22,7
4. Quartil	21,1	22,7	22,2	19,3
1. Terzil	37,9	35,9	35,9	39,5
2. Terzil	33,2	33,2	34,2	34,2
3. Terzil	28,9	31,0	29,9	26,3
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Guger et al. (2009), EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. A = Berechnung anhand von durchschnittlichen Ausgabenprofilen nach Alter und Geschlecht; B = Ausgabenprofile nach Alter, Geschlecht und Gesundheitszustand.

5.5.5.2 Der subjektive Gesundheitszustand als Indikator der Inanspruchnahme von gesundheitlichen Dienstleistungen

In dieser Studie wird – zusätzlich zur Basisvariante – auch eine alternative Berechnungsvariante für die Zuordnung der öffentlichen Gesundheitsausgaben anhand des Alters, Geschlechts und subjektiven Gesundheitszustands präsentiert. Diese alternative Berechnungsvariante stützt sich auf der Annahme, dass der subjektive Gesundheitszustand, so wie er in EU-SILC anhand einer fünfstufigen Skala ermittelt wird, belastbare Rückschlüsse auf das Ausmaß der Inanspruchnahmen des Gesundheitssystems und somit der individuell anfallenden Ausgaben ermöglicht. Die Erwartung, dass der subjektive Gesundheitszustand ein guter Indikator für den Bedarf an gesundheitlicher Versorgung und für das Anfallen von Kosten im Gesundheitssystem darstellte, konnte von mehreren Studien bestätigt werden (siehe Abschnitt 5.5.2.4). Es gibt allerdings auch Belege dafür, dass sich die Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen nicht immer mit dem Bedarf deckt und einen (positiv korrelierten) Zusammenhang mit dem Einkommen aufweist (siehe z. B. *Hanratty et al.*, 2007). Dieser Zusammenhang dürfte darauf zurückzuführen sein, dass ein höheres Einkommen mit einem höherem Bildungsgrad und einer höheren Verfügbarkeit von kulturellem Kapital einhergeht. Eine höhere Frequenz von Arztbesuchen und anderen gesundheitlichen Leistungen kann aber auch aus privaten Versicherungen bzw. Zusatzversicherungen und einem daraus resultierenden privilegierten Zugang zum Gesundheitssystem resultieren. In einer Reihe von detaillierten Analysen für die EU- und OECD-Länder zeigen *van Doorslaer et al.* (2002, 2004), dass Einkommen und Bildung wesentliche Bestandteile zur Erklärung der ungleichen Inanspruchnahme von gesundheitlichen Leistungen von Personen mit vergleichbarem gesundheitlichen Zustand darstellen.

Diese Studien zeigen, dass die Verteilung der Inanspruchnahmen je nach Form der gesundheitlichen Leistung variiert. Typischerweise weisen Konsultationen bei Fachärzten ein klares Einkommensgefälle auf. Andererseits finden die Autoren in Bezug auf die Zahl der Hausarztbesuche und die Zahl der Krankenhausaufenthalte nach Berücksichtigung von Gesundheitsindikatoren keine einkommensspezifischen Unterschiede. Die Ergebnisse einer neueren Untersuchung von *Devaux – de Looper* (2012), die sich auf die Jahre 2008-2009 beziehen, fallen sehr ähnlich aus. Demzufolge können in allen OECD-Ländern Unterschiede in der Inanspruchnahme von fachärztlichen Visiten beobachtet werden. Personen in den oberen Einkommensquintilen suchen demnach öfter einen Facharzt auf, als Personen in den unteren Quintilen, die auf Basis von gesundheitlichen Indikatoren den gleichen Bedarf aufweisen. Besonders ausgeprägt sind diese Unterschiede in Bezug auf die Inanspruchnahme zahnärztlicher Leistungen. Auch präventive Gesundheitsdienstleistungen, wie Krebsvorsorgeuntersuchungen, weisen in den meisten Ländern ein klares Einkommensgefälle auf. In Bezug auf die Konsultation von Hausärzten finden dagegen sowohl *Van Doorslaer et al.* (2002, 2004) als auch *Devaux – de Looper* (2012) einen gegenteiligen Effekt, d. h., dass ärmere PatientInnen tendenziell bei gleichem Bedarf eine höhere Inanspruchnahme aufweisen als reichere.

Die Ausgestaltung des Gesundheitssystems spielt für die Ungleichheit in der Inanspruchnahme von gesundheitlichen Leistungen eine relevante Rolle. *Devaux – de Looper* (2012) kommen zu

dem Schluss, dass ein hoher Anteil an öffentlichen Gesundheitsausgaben die Einkommensunterschiede in der Konsultation von Ärzten dämpft. In Ländern mit einem stark ausgebauten privaten Vorsorgesystem ist die Ungleichheit in der Inanspruchnahme von fach- und zahnärztlichen Leistungen dagegen besonders ausgeprägt. Österreich gehört in allen diesen Studien zu den Ländern, die in Bezug auf hausärztliche Leistungen eine gegenüber dem Bedarf überproportionale Inanspruchnahme seitens des unteren Einkommensquintils aufweisen. Fachärztliche Untersuchungen und präventive Leistungen werden dagegen von den oberen Einkommensquintilen stärker beansprucht als von den unteren, wobei das einkommensspezifische Gefälle im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich stark ausgeprägt ist.

Aufgrund dieser Zusammenhänge stellt sich die Frage, inwiefern die Zuordnung von Ausgaben im öffentlichen Gesundheitssystem anhand des subjektiv eingeschätzten Gesundheitszustands im EU-SILC Datensatz implizit, potentiell regressive Verteilungseffekte überdecken könnte. Da EU-SILC keine detaillierten Informationen zur Nutzung von gesundheitlichen Leistungen beinhaltet, wurden zu diesem Zweck Daten aus dem SHARE Projekt zu Gesundheit, Alterung und Ruhestand in Europa herangezogen. Die vierte Erhebungswelle (2011) der SHARE Daten, in der die Zahl der StudienteilnehmerInnen für Österreich deutlich erhöht wurde, deckt sich zeitlich gut mit den hier verwendeten EU-SILC Daten¹³⁸⁾. SHARE erhebt neben dem subjektiven Gesundheitszustand (in ähnlicher Form wie EU-SILC)¹³⁹⁾ auch das Haushaltseinkommen und die Inanspruchnahme von gesundheitlichen Dienstleistungen (vor allem Arztbesuche und Krankenhausaufenthalte) der Befragten. Einschränkend ist anzumerken, dass der Datensatz grundsätzlich als repräsentative Erhebung der Bevölkerung über 50 Jahre entwickelt wurde, jüngere Personen kommen darin (fast) nicht vor¹⁴⁰⁾. Sehen wir von dieser Einschränkung ab, eignen sich die SHARE Daten sehr gut, um anhand einer Analyse des Zusammenhangs zwischen Haushaltseinkommen, allgemeinem Gesundheitszustand und Inanspruchnahme von gesundheitlichen Dienstleistungen die Zuordnung der Gesundheitsausgaben, die in Abschnitt 5.5.2.4 erläutert wurde, zu validieren.

Wie aus Abbildung A 5.5.5.1 und Abbildung A 5.5.5.2 hervorgeht, korreliert die Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen stark mit der subjektiven Gesundheitseinschätzung. Mit zunehmend schlechtem Gesundheitszustand erhöht sich die Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen spürbar. Obwohl in beiden beobachteten Leistungsbereichen (Arztbesuche und Krankenhausaufenthalte) das Verhältnis zwischen Gesundheitszustand und Inanspruchnahme ein nicht-lineares ist, folgt der Anstieg bei den Arztkonsultationen eher einem linearen Muster. So zeigt sich, dass die Häufigkeit der Arztbesuche bei Personen mit schlechtem Gesundheitszustand 5- bis 6-mal so hoch ist wie bei jenen mit einem ausgezeichneten

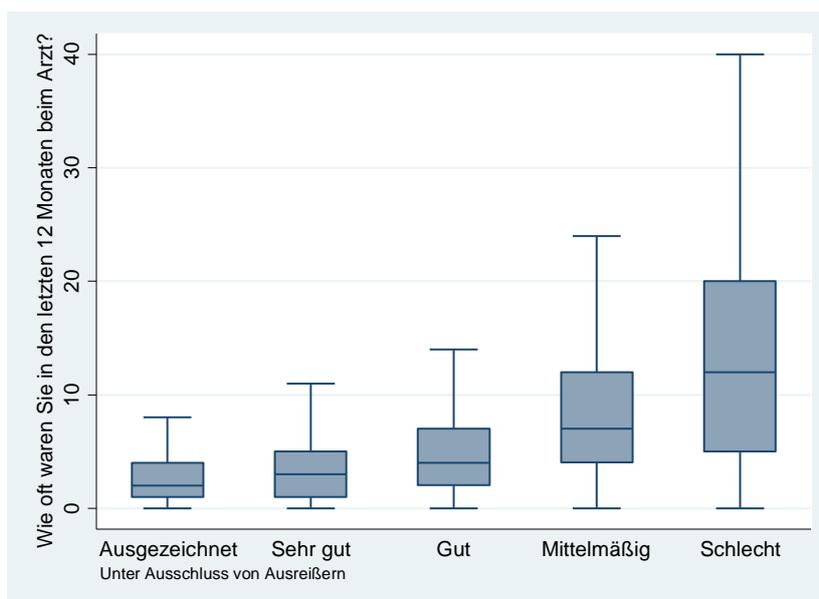
¹³⁸⁾ Die SHARE Daten wurden in Österreich in der Periode März bis Dezember 2011 erhoben, EU-SILC 2011 von März bis August 2011.

¹³⁹⁾ Der einzige Unterschied besteht darin, dass die Antwortkategorien auf die Frage nach dem allgemeinen Gesundheitszustand in EU-SILC auf fünf Stufen von "sehr schlecht" bis "sehr gut" reichen, in SHARE auf fünf Stufen von "schlecht" bis "ausgezeichnet".

¹⁴⁰⁾ Personen unter 50 Jahren werden von SHARE nur dann erfasst, wenn sie Ehegatten oder Partner der Erhebungspersonen sind.

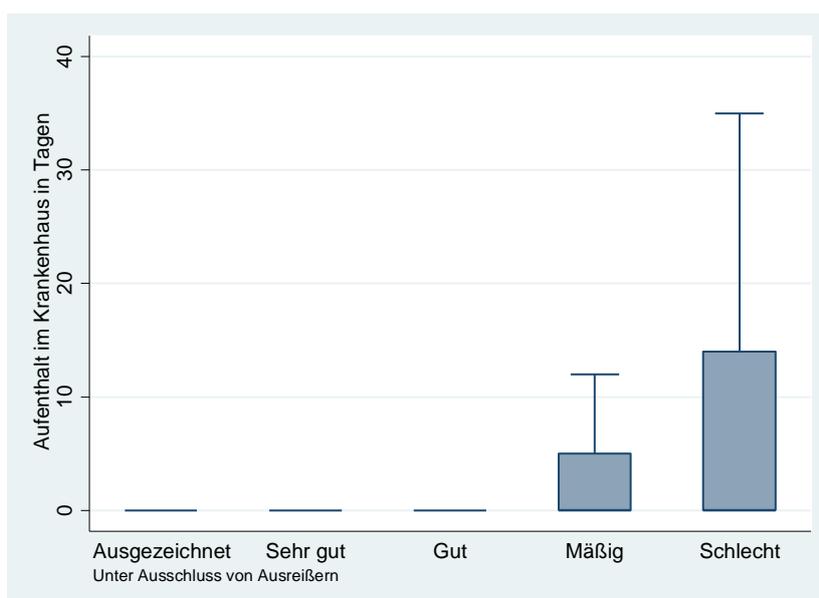
Gesundheitszustand. Im Falle der Krankenhausnächtigungen steigt die Intensität eher exponentiell an, erwartungsgemäß weisen gesündere Personen gar keine oder nur sehr wenige stationäre Aufenthalte auf.

Abbildung A 5.5.5.1: *Arztkonsultationen und subjektiver Gesundheitszustand*
Österreich



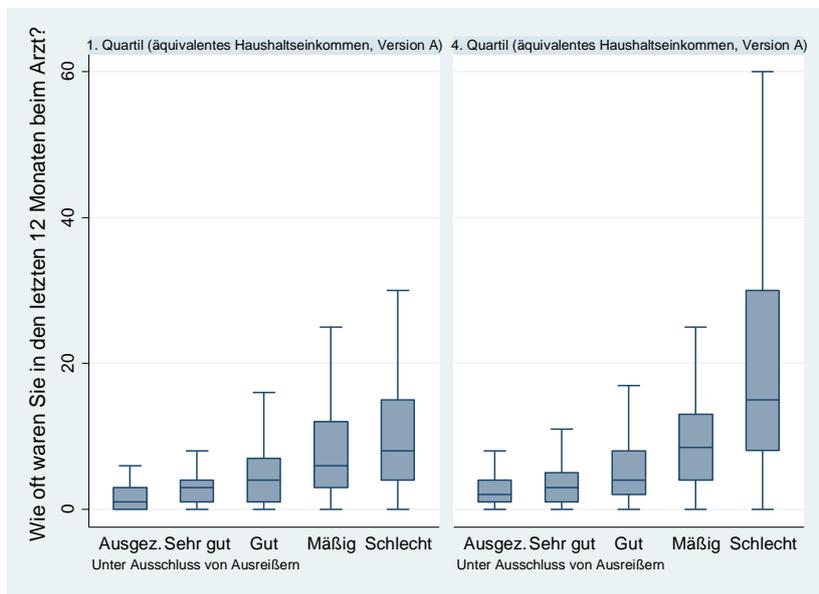
Q: SHARE Welle 4, gewichtete Daten; WIFO-Berechnungen.

Abbildung A 5.5.5.2: *Krankenhausnächtigungen und subjektiver Gesundheitszustand*
Österreich



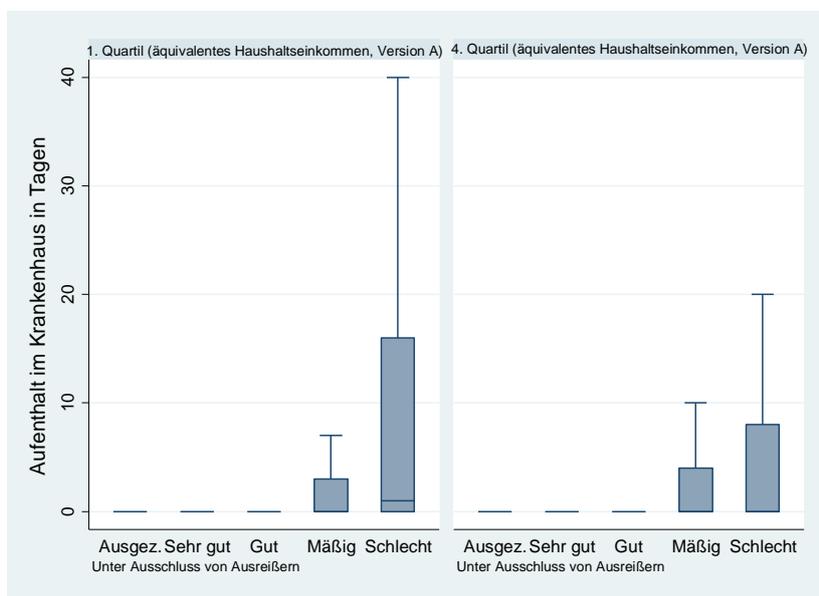
Q: SHARE Welle 4, gewichtete Daten; WIFO-Berechnungen.

Abbildung A 5.5.5.3: Arztkonsultationen und subjektiver Gesundheitszustand
Gegenüberstellung des 1. und 4. Quartils der äquivalenten Nettoeinkommen



Q: SHARE Welle 4, gewichtete Daten; WIFO-Berechnungen.

Abbildung A 5.5.5.4: Krankenhausnächtingungen und subjektiver Gesundheitszustand
Gegenüberstellung des 1. und 4. Quartils der äquivalenten Nettoeinkommen



Q: SHARE Welle 4, gewichtete Daten; WIFO-Berechnungen.

In Bezug auf das Einkommen (gemessen am äquivalenten Haushaltsnettoeinkommen) zeigt sich bei der Inanspruchnahme von Arztkonsultationen ein positiver Zusammenhang, d. h., Personen aus wohlhabenderen Haushalten suchen öfter einen Arzt auf als jene aus ärmeren Haushalten (Abbildung A 5.5.5.3). Vor allem bei schlechtem Gesundheitszustand ziehen Personen aus dem obersten Quartil deutlich öfter einen Arzt bzw. eine Ärztin zu Rate, als Personen aus dem untersten Quartil. Bei einer Betrachtung der einzelnen Altersgruppen (aus Platzgründen ausgespart) scheint der Zusammenhang zwischen schlechtem Gesundheitszustand, hoher Einkommensposition und starker Inanspruchnahme von ärztlichen Dienstleistungen besonders bei den Über-60-Jährigen ausgeprägt zu sein. In Bezug auf die Krankenhausnächtlungen ist dagegen kein positiver Zusammenhang zwischen Einkommen und Inanspruchnahme feststellbar (Abbildung A 5.5.5.4). Im Gegenteil, es sind tendenziell die Personen aus niedrigen Einkommensgruppen, die bei schlechtem Gesundheitszustand eine hohe Anzahl an Krankenhausaufenthalten aufweisen.

Übersicht A 5.5.5.4: Regressionsergebnisse¹⁾ zur Zahl der Arztkonsultationen

	Koeffizient	P>z	[95% Konfidenz-Intervall]	
Alter	0,008	0,000	0,004	0,012
Referenzgruppe: weiblich				
Männlich	-0,102	0,006	-0,176	-0,029
Referenzgruppe: Gesundheitszustand "ausgezeichnet"				
Sehr gut	0,210	0,018	0,036	0,384
Gut	0,639	0,000	0,463	0,815
Mittelmäßig	1,106	0,000	0,925	1,287
Schlecht	1,604	0,000	1,397	1,811
Referenzgruppe: 1. Quartil				
2. Quartil	0,085	0,096	-0,015	0,184
3. Quartil	0,206	0,000	0,096	0,315
4. Quartil	0,267	0,000	0,157	0,378

Q: SHARE Welle 4, WIFO-Berechnungen. – 1) Ergebnisse auf Basis einer Poisson-Regression.

Übersicht A 5.5.5.4 und Übersicht A 5.5.5.5 präsentieren die Ergebnisse aus multivariaten Regressionsanalysen. Wie zu sehen ist, bleibt ein gewisser "Einkommenseffekt" auf die Inanspruchnahme von ärztlichen Konsultationen in einem multivariaten Analyseverfahren erhalten. Dieser Effekt fällt aber quantitativ moderat aus (Übersicht A 5.5.5.4). Im Durchschnitt erhöht sich die Zahl der ärztlichen Konsultationen bei Gegenüberstellung des untersten mit dem obersten Einkommensquartil nur etwa so stark, wie bei einem Vergleich zwischen Personen mit "ausgezeichnetem" und "sehr gutem" Gesundheitszustand. Die Differenz zwischen dem ärmsten und dem reichsten Quartil beträgt verglichen mit dem Unterschied zwischen einem "ausgezeichneten" und einem "mittelmäßigen" Gesundheitszustand weniger als ein Viertel, verglichen mit dem Unterschied zwischen "ausgezeichnetem" und "schlechtem" Gesundheitszustand ein Sechstel. Wie bereits aus den deskriptiven Darstellungen zu erahnen war, zeigt das Regressionsergebnis keinen statistisch signifikanten Einfluss der Einkommensposition auf die Anzahl an Krankenhausnächtlungen (Übersicht A 5.5.5.5). Das Geschlecht

leistet ebenfalls keinen signifikanten Erklärungsbeitrag zur Anzahl der Krankenhausaufenthaltstage. Alter und subjektiver Gesundheitszustand sind dagegen hoch signifikant. In Bezug auf die Größenordnung der Effekte ist darauf hinzuweisen, dass Unterschiede im gesundheitlichen Zustand rein statistisch viel stärker die Inanspruchnahme von gesundheitlichen Leistungen beeinflussen als Altersunterschiede.

Übersicht A 5.5.5.5: Regressionsergebnisse¹⁾ zur Zahl der Krankenhausnächtingungen

	Koeffizient	P>z	[95% Konfidenz-Intervall]	
Alter	0,024	0,000	0,014	0,034
Referenzgruppe: weiblich				
Männlich	0,148	0,153	-0,055	0,351
Referenzgruppe: Gesundheitszustand "ausgezeichnet"				
Sehr gut	0,503	0,036	0,032	0,973
Gut	1,092	0,000	0,648	1,537
Mittelmäßig	2,189	0,000	1,743	2,635
Schlecht	2,943	0,000	2,480	3,406
Referenzgruppe: 1. Quartil				
2. Quartil	0,154	0,328	-0,154	0,462
3. Quartil	0,096	0,472	-0,166	0,359
4. Quartil	0,056	0,695	-0,222	0,334

Q: SHARE Welle 4, WIFO-Berechnungen. – 1) Ergebnisse auf Basis einer Negativen-Binomial-Regression.

Aus diesen Analysen lässt sich, in Einklang mit der verfügbaren internationalen Literatur, schlussfolgern, dass das Einkommen bei bestimmten gesundheitlichen Leistungen ein erklärender Faktor mit einer positiven Korrelation zur Inanspruchnahme ist – und zwar auch nach Berücksichtigung des Alters, Geschlechts und subjektiven Gesundheitszustands. Gleichzeitig zeigen die Auswertungen aber auch, dass dieser Zusammenhang eine überschaubare Größenordnung hat, insbesondere im Vergleich zur Information, die sich auf den Gesundheitszustand bezieht. Die Inanspruchnahme von Krankenhausnächtingungen, die im Gesundheitssystem sehr hohe Kosten erzeugen, weist dagegen keinen Einkommensgradienten auf. Insgesamt betrachtet weist der subjektive Gesundheitszustand für die Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen einen sehr hohen Erklärungswert auf, weitaus stärker als Alter, Geschlecht und Einkommen. Deshalb erscheint es zweckmäßig, die in EU-SILC vorhandene Information zum subjektiven Gesundheitszustand zu nutzen, um die Umverteilungseffekte der öffentlichen Gesundheitsausgaben zu untersuchen. Einschränkend kann hinzugefügt werden, dass dadurch in einzelnen Bereichen der Gesundheitsversorgung (insbesondere der ärztlichen Visiten) die Umverteilungswirkung überschätzt werden dürfte, weil Personen aus wohlhabenderen Haushalten bei gleichem subjektiven Gesundheitszustand tendenziell mehr konsumieren als ärmere. Die Implikationen dieser ungleichen Inanspruchnahme für die Verteilungswirkung der öffentlichen Gesundheitsausgaben können aber nicht quantifiziert werden, auch weil aus den Daten nicht hervorgeht, ob die gesundheitlichen Leistungen im Rahmen der öffentlichen Krankenversicherung in Anspruch genommen wurden oder durch eine private Versicherung bzw. private Finanzierung bezahlt wurden.

5.6 Bedeutung der Wohnbauförderung für den Umverteilungsprozess

Michael Klien

5.6.1 Einleitung

Im folgenden Abschnitt wird die Verteilungswirkung der Wohnbauförderung auf die privaten Haushalte untersucht. Dabei soll sowohl die Komponente der Subjektförderung, d. h. Wohnbeihilfen, als auch die Komponente der Objektförderung, sprich Wohnbaudarlehen, untersucht werden. Im Vordergrund steht dabei die Analyse der Aufteilung der BezieherInnen dieser Wohnbauförderleistungen auf die Einkommensdezile. Darüber hinaus wird die Verteilung von Leistungen hinsichtlich unterschiedlicher Haushaltstypen herausgearbeitet. Wo eine quantitative Erfassung möglich ist, soll zudem die relative Bedeutung dieses Transfers für die einzelnen Einkommensgruppen dargestellt werden.

Zu Beginn wird zunächst die institutionelle Ausgestaltung der Wohnbauförderung hinsichtlich Finanzierung und Ausgabenverantwortung grob dargelegt. Dies ist insofern notwendig, da die Finanzierung der Wohnbauförderung im Jahr 2008 eine wesentliche Neuordnung im Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2008) erfuhr und die Darstellung im Beitrag der Vorgängerstudie *Knittler* (2009B) somit keine Gültigkeit mehr besitzt. Um die Entwicklung der Wohnbauförderung und ihrer Komponenten nachzuvollziehen, wird zudem eine Skizzierung der wichtigsten Trends vorgenommen. Speziell die Verschiebungen in der Struktur der Förderarten sind hierbei nennenswert. Anschließend an die institutionellen Rahmenbedingungen bzw. Umfang und Struktur der Wohnbauförderung in Abschnitt 5.6.2 wird in Abschnitt 5.6.3.1 auf die Verteilungswirkung der Wohnbeihilfe eingegangen bevor in Abschnitt 5.6.3.2 die Verteilungswirkung der Wohnbauförderdarlehen zur Sprache kommt.

5.6.2 Umfang und Struktur der Wohnbauförderung

5.6.2.1 Mittel der Wohnbauförderung

Seit 2009 finanzieren die Bundesländer die Wohnbauförderung primär aus den allgemeinen Steuermitteln, welche ihnen im Rahmen des Finanzausgleichs über Ertragsanteile zufließen (siehe FAG 2008). Die gänzliche Aufhebung der Zweckbindung¹⁴¹⁾ im Rahmen des FAG 2008 führte somit dazu, dass anders als in der Vergangenheit die Mittel für die Wohnbauförderung zum überwiegenden Teil aus den allgemeinen Budgetmitteln der Länder stammen und kein direkter Konnex zur Finanzierung mehr vorliegt. Seit dieser Änderung im FAG 2008 sind die Bundesländer im Hinblick auf Höhe und Ausgestaltung der Wohnbauförderung weitestgehend autonom.

Neben den Mitteln aus dem allgemeinen Steueraufkommen spielen auch Rückflüsse und Veranlagungszinsen aus gegebenen Darlehen eine gewisse Rolle. Deren Bedeutung für die

¹⁴¹⁾ Bereits im Rahmen des FAG 2001 wurde die Verwendung der Wohnbaumittel auf Infrastruktur, das Wohnumfeld und für Maßnahmen zur Erreichung des Kyoto-Ziels ausgedehnt.

Finanzierung der Wohnbauförderung hat sich jedoch über die Jahre massiv verringert (Czerny – Weingärtler, 2004), erlebt aktuell aber wieder eine Aufwertung. Einerseits sind dafür die Aufhebung der Zweckbindung von Rückflüssen aus Förderungen im FAG 2001 und der damit zusammenhängende Forderungsverkauf zu nennen. Infolgedessen ist es derzeit unklar, welcher Anteil der Rückflüsse¹⁴²⁾ wieder der Wohnbauförderung zur Verfügung steht. Darüber hinaus ist auch der seit den 1980er-Jahren zu beobachtende Trend von Darlehensförderung hin zu Annuitätenzuschüssen zu nennen, welcher mitverantwortlich für die abnehmenden Rückflüsse ist. In Summe wird diese Entwicklung von einigen Beobachtern als langfristige Schwächung der Kapitalbasis des Wohnbaufördersystems gesehen (Kunnert – Baumgartner, 2012). Umgekehrt hat jedoch die Logik des Stabilitäts- und Wachstumspakts dazu geführt, dass neu vergebene Darlehen 'marktgerechte' Zinsbelastungen aufweisen (FGW, 2002), was sich aktuell in steigenden Rückflüssen aus Darlehen bemerkbar macht.

Während hier nicht im Detail auf die früheren Regelungen eingegangen werden kann – für eine ausführliche Darstellung der Wohnbauförderungsfinanzierung in den frühen 2000er-Jahren sei auf die Vorgängerstudie verwiesen – sollen grob die Eckpunkte der Änderungen im FAG 2008 erläutert werden: Zentral ist, dass mit dem FAG 2008 die beiden wesentlichen Transfers des Bundes an die Länder zur Finanzierung der Wohnbauförderung in Ertragsanteile umgewandelt wurden. D. h., vor 2009 erhielten die Ländern vom Bund einerseits sogenannte "Zuschüsse für Wohnbauförderung" (§ 1 und § 5 Zweckzuschussgesetz 2001) und eine Bedarfszuweisung (§ 22 FAG 2005) andererseits. Erstere Zuschüsse waren mit 1,781 Mrd. € gedeckelt, wogegen die Bedarfszuweisungen gemäß § 22, Abs. 4 jährlich erhöht wurden. Im Jahr 2008, vor der Umstellung, betragen die Bedarfszuweisungen des Bundes an die Länder 1,468 Mrd. €. Wobei die Bedarfszuweisung keiner Widmung unterlag und nur teilweise zur Finanzierung der Wohnbauförderung verwendet wurde.

Als Konsequenz des FAG 2008 wurden die Zweckzuschüsse und die Bedarfszuweisungen beginnend mit 2009 eingestellt. Umgekehrt wurden diese Mindereinnahmen für die Länder durch die Umwandlung des Wohnbauförderungsbeitrags¹⁴³⁾ in eine gemeinschaftliche Bundesabgabe und höhere Anteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben kompensiert¹⁴⁴⁾. In Folge dessen stieg von 2008 auf 2009 der Anteil der Bundesländer an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (nach einheitlichem Schlüssel) von 16,5% auf 20,5% und die Anteile des Bundes sanken im umgekehrten Maße. In Summe führten die Änderungen im FAG 2008 – durch die höheren relativen Anteile und aufgrund der Umwandlungen einiger ausschließlicher Bundesabgaben – zu einem Wachstum der Einnahmen der Länder aus den Ertragsanteilen von 10,4 Mrd. € im Jahr 2008 auf 12,7 Mrd. € im Jahr 2009.

¹⁴²⁾ 2012 betragen die gesamten Rückflüsse laut BMF 1,185 Mrd. €, davon 339 Mio. € durch Forderungsverkäufe.

¹⁴³⁾ Der Länderanteil am Wohnbauförderungsbeitrag beträgt seither 80,55%.

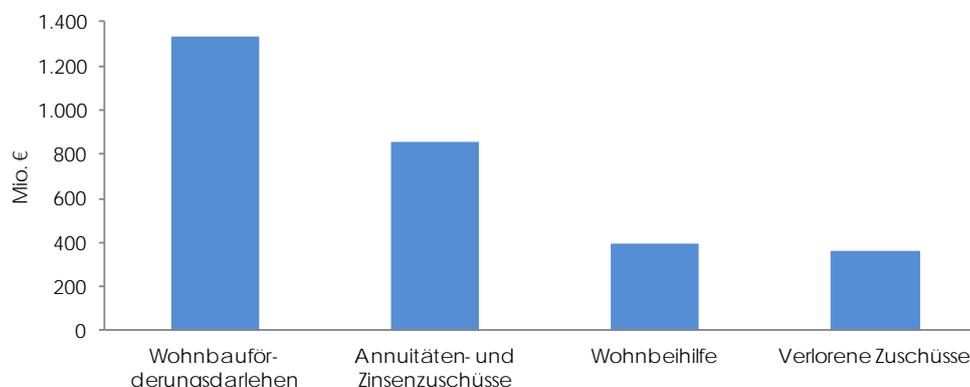
¹⁴⁴⁾ Die länderweise (horizontale) Verteilung der Ertragsanteile geschieht zunächst gemäß der Volkszahl. Da im vorherigen System 1,781 Mrd. € nach Fixschlüssel (Wohnbauförderungsschlüssel) vergeben wurden, wird dieser Anteil aus den Ertragsanteilen heraus gerechnet und statt nach Volkszahl weiterhin nach dem Fixschlüssel verteilt (Huemer et al., 2008).

Es ist jedoch wichtig zu betonen, dass die Mittelausstattung der Länder sich durch den FAG 2008 nur unwesentlich verändert haben dürfte. Da der Finanzausgleichspakt in Österreich typischerweise stark auf Kompensation und Interessenausgleich abgestellt ist, wurde auch bei der Umwandlung der Transfers in Ertragsanteile weitestgehend das bisherige Aufkommen berücksichtigt¹⁴⁵). Im Hinblick auf die Zielsetzung der vorliegenden Arbeit ist somit wichtig zu erwähnen, dass eine genaue Zurechnung der Finanzmittel für die Wohnbauförderung auf spezifische Steuermittel wie den Wohnbauförderbeitrag spätestens seit dem FAG 2008 nicht mehr möglich ist. Die Umverteilungswirkungen der Finanzierung der Wohnbauförderung sind somit analog zu jenen der gesamten öffentlichen Abgaben zu sehen. Zentral bleibt jedoch die höhere Autonomie der Länder, welche die zufließenden Mittel seit 2009 auch gänzlich für wohnbaufremde Bereiche verwenden können.

5.6.2.2 Ausgaben der Bundesländer

Im folgenden Abschnitt wird auf die von den Bundesländern im Zusammenhang mit der Wohnbauförderung getätigten Ausgaben eingegangen. Wesentlich im Hinblick auf die anschließend betrachteten Umverteilungswirkungen sind dabei die Unterscheidung und Beschreibung der unterschiedlichen Förderungsarten. Auch die unterschiedliche Budgetwirksamkeit der einzelnen Instrumente soll dabei zum Verständnis einiger aktueller Entwicklungen betrachtet werden.

Abbildung 29: Ausgaben im Rahmen der öffentlichen Wohnbauförderung nach Art der Förderung, 2010



Q: Bundesministerium für Finanzen (2011), WIFO-Berechnungen.

Die Ausgaben der öffentlichen Wohnbauförderung nach Förderungsart im Jahre 2010 sind in Abbildung 29 dargestellt. In Summe über alle Bundesländer betragen die Ausgaben 2.946 Mio. €. Mit 1.331 Mio. € bzw. rund 45% waren die Ausgaben für Wohnbauförderungsdarlehen die mit Abstand wichtigste Förderungsart. Die Ausgaben für Annuitäten- und Zinsen-

¹⁴⁵) Konkret zeigt sich dies bei den Erläuterungen zur Festlegung der Prozentsätze für die Verteilung der Ertragsanteile (BGBl II, 349, 2008).

zuschüsse betragen 853 Mio. € (rund 29%), jene für die Wohnbeihilfe 399 Mio. € (14%), und für verlorene Zuschüsse wurden 364 Mio. € (12%) aufgewendet.

Idealtypisch werden diese Förderungsarten in die Kategorien Objektförderung und Subjektförderung eingeteilt¹⁴⁶⁾. Bei der Objektförderung steht die Finanzierung von Bau- oder Sanierungsmaßnahmen im Vordergrund und ist unabhängig vom Wohnungsnutzenden zu sehen. Trotz bestehender Abgrenzungsprobleme¹⁴⁷⁾ werden in Österreich traditionellerweise die Wohnbauförderungsdarlehen, Annuitäten- und Zinsenzuschüsse sowie verlorene Zuschüsse zu dieser Fördergruppe gezählt, da ihre Gewährung nur in sehr eingeschränktem Maße einer Bedarfs- bzw. Einkommensprüfung unterliegt. Neben der Objektförderung stellt die Subjektförderung die zweite Säule der österreichischen Wohnbauförderung dar. Dieser Teil der Wohnbauförderausgaben setzt direkt am Mietenden oder Nutzenden einer Wohnung an und hat die Reduzierung der monatlichen Belastung zum Ziel. Der wesentlichste Teil der Subjektförderung wird über die Wohnbeihilfe abgewickelt, welche prinzipiell einen bedarfsgeprüften monetären Sozialtransfer darstellt. Daneben sind zusätzlich Eigenmittlersatzdarlehen, die Mietzinsbeihilfe sowie die wohnungsbezogenen Sozialhilfe-Auszahlungen zur Subjektförderung zu zählen. Laut ESSOSS Datenbasis wurden 2010 neben den 399 Mio. € an Wohnbeihilfen zusätzlich 2,95 Mio. € an Annuitäten- und Zinsenzuschüssen für Eigenmittlersatzdarlehen sowie 1,25 Mio. € an Mietzinsbeihilfen ausgeschüttet. Aufgrund der Datenverfügbarkeit in EU-SILC und dem Fokus auf die Umverteilungswirkungen der Wohnbauförderung der Bundesländer wird im Rahmen der Subjektförderung primär die Wohnbeihilfe behandelt. Wie in der Vorgängerstudie ausgeführt, ist für die anderen Komponenten der Subjektförderung eine ähnliche bzw. wie im Fall der Mietzinsbeihilfe sogar verstärkte Umverteilungswirkung zu erwarten. Es bleibt noch festzuhalten, dass beide Förderkomponenten eine hohe Heterogenität über die Bundesländer aufweisen. Dies betrifft einerseits die Zugangskriterien und das Ausmaß der Förderungen, andererseits aber auch die gewählten Förderinstrumente. Diese Unterschiede können jedoch in der vorliegenden Teilstudie nur am Rande berücksichtigt werden, für eine Querschnittsanalyse der Wohnbauförderungspraktiken der Bundesländer sei auf *Arbeiterkammer Niederösterreich* (2012) verwiesen.

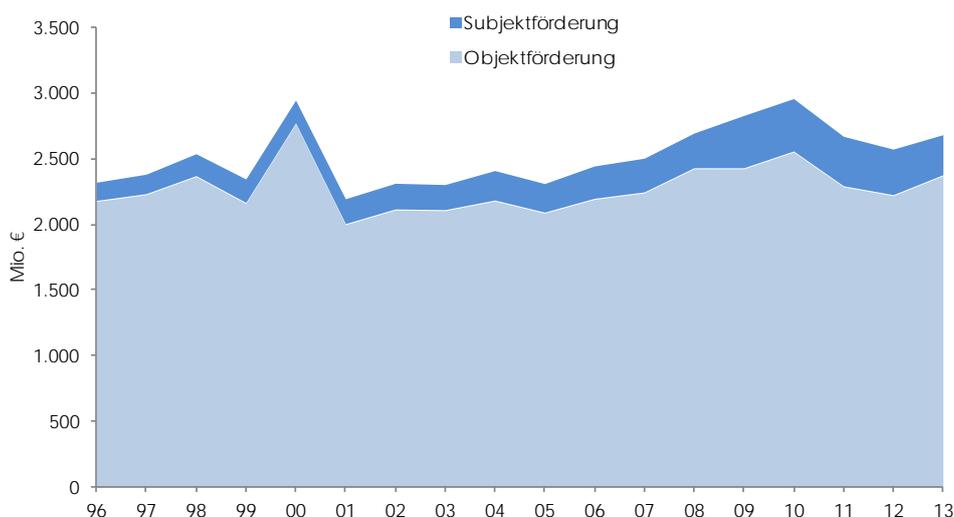
Anhand der getroffenen Zuordnung ergibt sich die in Abbildung 30 dargestellte Aufteilung der Wohnbauförderausgaben auf Objektförderung und Subjektförderung. Trotz einer Verschiebung in den letzten beiden Jahrzehnten hin zur Subjektförderung/Wohnbeihilfe dominiert die Objektförderung weiterhin klar. Selbst zu Spitzenzeiten, den Jahren 2009 bis 2011, blieb der Anteil der Subjektförderung stets unter 15% der Gesamtausgaben. In den letzten Jahren hat sich zudem der Trend wieder etwas umgekehrt und der Anteil der Subjektförderung lag 2013 wieder etwas verringert bei 11,3%. Die aktuelle Stabilisierung der

¹⁴⁶⁾ Nicht berücksichtigt werden hier Sonderausgaben im Rahmen der Einkommensteuer. Das Gesamtvolumen dieser Steuerabzüge lässt sich mit den verfügbaren Daten nicht eruieren.

¹⁴⁷⁾ In der Realität ist eine eindeutige Zuordnung nicht immer möglich. So sind beispielsweise auch bei gewissen Förderungsarten, die typischerweise zur Objektförderung gezählt werden, Bedarfsprüfungen vorgesehen. Siehe hierzu die Vorgängerstudie (*Guger et al., 2009*) oder *Arbeiterkammer Niederösterreich* (2012).

Subjektförderung bei rund 200.000 BezieherInnen ist einerseits auf Änderungen bei der Anspruchsberechtigung zurückzuführen, andererseits hatte auch die Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung (stufenweise ab September 2010) eine entlastende Wirkung (IIBW, 2013). Der zum Teil sprunghafte Anstieg in den 2000er-Jahren liegt aber auch in der grundsätzlichen Einführung der "allgemeinen Wohnbeihilfe"¹⁴⁸⁾ in einigen Bundesländern begründet.

Abbildung 30: Ausgaben im Rahmen der öffentlichen Wohnbauförderung, 1996 bis 2013



Q: Bundesministerium für Finanzen (1997 bis 2014), WIFO-Berechnungen. Subjektförderung: Wohnbeihilfe für Neubau und Sanierung.

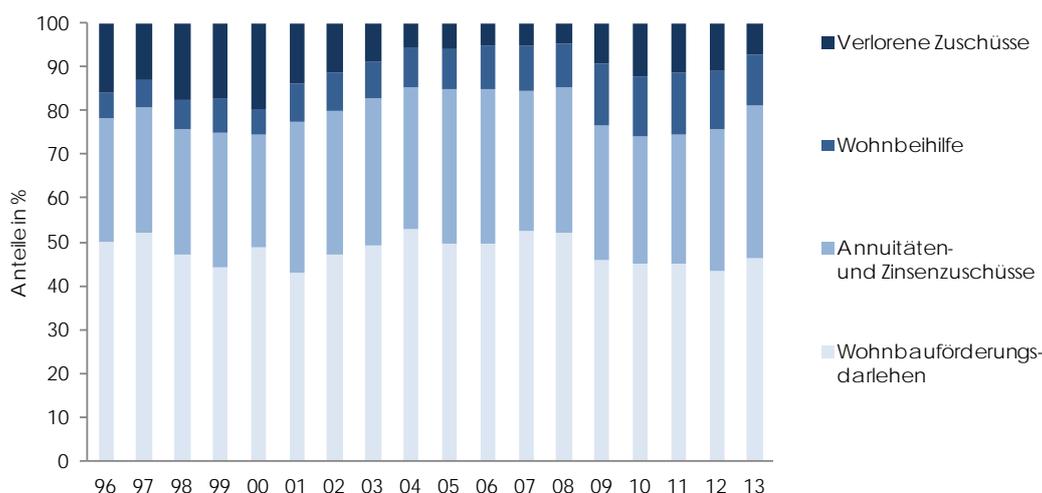
Neben der Verschiebung zwischen Subjekt- und Objektförderung kam es in den vergangenen Jahren auch zu Änderungen der Struktur der Objektförderung selbst. Grundsätzlich bleiben Wohnbauförderungsdarlehen das klassische Instrument der österreichischen Wohnbauförderung (Amann, 1999), ihre Bedeutung nimmt langfristig jedoch weiterhin ab. Sie sind günstiger als Darlehen zu Marktkonditionen und müssen zumeist nach einer Laufzeit von 20 bis 30 Jahren zurückbezahlt werden. Wie die derzeitige Niedrigzinsphase demonstriert, hängt die Attraktivität von Wohnbauförderungsdarlehen neben der Bundesland-spezifischen Regelung jedoch auch von den gängigen Marktkonditionen ab. Im Sinne eines sich selbst tragenden Wohnbaufördersystems werden Wohnbauförderungsdarlehen oft als nachhaltige Förderungsart gesehen. Damit ist speziell der Kreislauf aus vergebenen Darlehen und Rückzahlungen einschließlich Zinsen und daran anschließender Neuvergabe von Darlehen gemeint. Aus budgettechnischer Sicht ist zu erwähnen, dass derartige Darlehen bei Vergabe in vollem Umfang budgetwirksam werden. Da dem Darlehen eine Forderung gegenübersteht, sind

¹⁴⁸⁾ Allgemeine Wohnbeihilfe ist hier im Unterschied zur bereits bestehenden Wohnbeihilfe in geförderten Mietobjekten zu sehen.

Wohnbauförderungsdarlehen (zu marktkonformen Bedingungen) zwar nicht defizitwirksam (laut Maastricht) aber sehr wohl schuldenstandserhöhend.

Nicht zuletzt aufgrund des hohen Liquiditätsbedarfs bei Darlehensgewährung kam es in der Vergangenheit zu einer Verschiebung hin zu Annuitäten- und Zinsenzuschüssen¹⁴⁹⁾. Bei Annuitäten- und Zinsenzuschüssen schießt das Bundesland einen Teil der Rückzahlungen für Wohnbaukredite zu. Für FördernehmerInnen verringert sich dadurch die Belastung durch die einzelnen Rückzahlungen, während das öffentliche Budget nicht sofort mit dem gesamten Förderbetrag belastet wird. Diese zeitlich gestaffelte Auszahlung entlastet zwar das aktuelle Budget, bindet aber je nach Dauer der Unterstützung zukünftige Budgets in nicht unbeträchtlichem Ausmaß. Die Zuschüsse erhöhen außerdem das Maastricht-Defizit. Andererseits kann mittels Annuitätenzuschüssen bei derzeit gegebenen Budgetvolumen eine höhere Anzahl von Förderzusicherungen gewährt werden. Dieser Umstand verdeutlicht jedoch auch, dass die Wohnbauförderausgaben in einem Jahr nur ein unscharfes Bild über die tatsächliche Förderaktivität bieten und teilweise auf Verpflichtungen aus der Vergangenheit beruhen.

Abbildung 31: Ausgaben im Rahmen der öffentlichen Wohnbauförderung nach Förderungsart, 2013



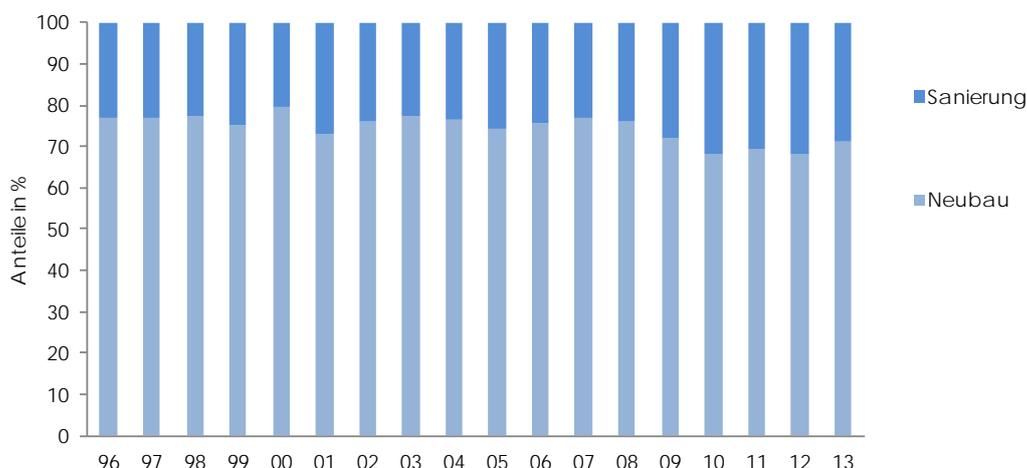
Q: Bundesministerium für Finanzen (1997 bis 2014), WIFO-Berechnungen.

Die dritte wesentliche Förderart der Objektförderung sind verlorene Zuschüsse. Diese als Wohnbausch checks oder Baukostenzuschüsse vergebenen Förderungen sind typischerweise Einmalzahlungen. Nach einem starken Bedeutungsverlust im Rahmen der Förderung des Wohnungsneubaus über die 1990er-Jahre und bis 2008 werden verlorene Zuschüsse aktuell wieder häufiger verwendet, zum überwiegenden Teil im Bereich der Sanierungen. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Rolle der Sanierungen im Zeitverlauf zugenommen hat.

¹⁴⁹⁾ Besonders auffallend ist die Verschiebung im Bereich der Neubauförderung. Im Gegensatz dazu hat die Bedeutung von Darlehen im Bereich der Sanierungen in den letzten Jahren sogar zugenommen.

Neben dem Ziel einer Verbesserung der Qualität des Wohnungs- und Gebäudebestands ist auch das politische Bekenntnis zur Reduktion der Emissionen von Treibhausgasen ein wesentlicher Faktor für diesen Trend. Wie in Abbildung 32 dargestellt beträgt der Anteil der Ausgaben für Sanierung am aktuellen Rand rund 30% der Objektförderung. Im Vergleich zeigt sich jedoch, dass die Sanierung in Österreich einen wesentlich geringeren Anteil an den Bauinvestitionen ausmacht als in den meisten anderen europäischen Ländern (EUROCONSTRUCT, 2014).

Abbildung 32: Ausgaben im Rahmen der öffentlichen Wohnbauförderung, 1996 bis 2013



Q: Bundesministerium für Finanzen (1997 bis 2014), WIFO-Berechnungen. Ohne Wohnbeihilfe.

5.6.3 Verteilungswirkung der Wohnbauförderung

5.6.3.1 Subjektförderung: Wohnbeihilfe

In diesem Abschnitt wird auf die Verteilungswirkung der Wohnbeihilfe, als jener Teil der Wohnbauförderung, welcher in die Subjektförderung fließt, eingegangen. Grundsätzlich ist die Wohnbeihilfe ein bedarfsgeprüfter Sozialtransfer, dessen Höhe sich aus der Differenz zwischen anrechenbarem Wohnungsaufwand und zumutbarer Wohnungsaufwandsbelastung berechnet. Trotz bundeslandesspezifischer unterschiedlicher Ausgestaltung ist die Höhe primär vom Haushaltseinkommen, der Haushaltsgröße und der Wohnfläche abhängig. Beispielsweise bestimmt sich die maximal förderbare Wohnfläche üblicherweise über die Haushaltsgröße. Daneben werden besonders belastete Haushaltsgruppen wie junge und kinderreiche Familien oder alleinerziehende Elternteile zusätzlich begünstigt. Für eine detailliertere Darstellung der bundeslandspezifischen Fördersysteme sei auf *Mundt – Amann (2009)* verwiesen.

Die im Folgenden verwendeten Daten aus EU-SILC beziehen sich allgemein auf Zuschüsse zu den Wohnkosten, und umfassen damit neben der Wohnbeihilfe auch die Mietzinsbeihilfe oder Heizkostenzuschüsse. Aufgrund der ungleich höheren Bedeutung der Wohnbeihilfe

sollten die Unschärfen aus dieser Aggregation begrenzt bleiben. Umgekehrt sollten andere Sozialtransfers im Bereich Wohnen, welche mit der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung vereinheitlicht wurden, nicht erfasst sein.

Im Hinblick auf die Repräsentativität des Datensatzes bezüglich WohnbeihilfebezieherInnen zeigt sich, dass die Anzahl der BezieherInnen in EU-SILC relativ nahe an den offiziellen Zahlen liegt: 189.000 Haushalten in EU-SILC stehen rund 200.000 WohnbeihilfebezieherInnen gegenüber (*Bundesministerium für Finanzen, 2011*). Die im Weiteren dargestellte Gruppe der Nicht-Selbständigenhaushalte umfasst 182.000 Haushalte. Im Hinblick auf die Gesamtausgaben für Wohnbeihilfe liegt der Wert in EU-SILC mit 335 Mio. € (Nicht-Selbständigenhaushalte 320 Mio. €) etwas deutlicher unter den vom *Bundesministerium für Finanzen (2011)* publizierten Wert von 369 Mio. € (einschließlich allgemeiner Wohnbauförderung aber abzüglich Subjektförderung Sanierung). Der vorliegende Datensatz deckt den Bereich Wohnbeihilfe zwar einigermaßen gut ab, eine gewisse Untererfassung liegt dennoch vor.

Die Mittelverteilung der Wohnbeihilfe in Bezug auf das Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte ist in Übersicht 44 dargestellt.

Von den 182.000 BezieherInnenhaushalten waren 82,2% in den ersten drei Dezilen zu finden. Weniger als 6% der BeihilfenbezieherInnen waren in der oberen Hälfte der Einkommensverteilung angesiedelt. Mit 27,7% der BezieherInnen im ersten und 34,3% im zweiten Dezil unterstreicht Übersicht 44 die starke Umverteilungswirkung der Wohnbeihilfe. Aufgrund der Bedarfsprüfung bei Gewährung der Beihilfe ist dieses Bild von starker sozialer Treffsicherheit auch wenig verwunderlich.

Übersicht 44: Bedeutung und Verteilung der Wohn- und Mietzinsbeihilfe der betroffenen Haushalte nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010

Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen	Grenzen des monatl. Bruttoäquivalenz- gesamteinkommens	Haushalte mit Wohn- und MietzinsbeihilfebezieherInnen		Wohn- und Mietzinsbeihilfe gemessen am Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen der Haushalte
	In €	Anzahl	Anteile in %	Anteile in %
1. Dezil	1.006	50.525	27,7	12,8
2. Dezil	1.352	62.410	34,3	9,5
3. Dezil	1.662	36.842	20,2	7,5
4. bis 10. Dezil	Mehr als 1.662	32.398	17,8	4,4
1. Quartil	1.513	130.853	71,8	10,2
2. Quartil	2.266	41.126	22,6	5,8
3. bis 4. Quartil	Mehr als 2.266	.	.	.
Insgesamt		182.176	100,0	8,0

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. "." ... Ergebnis beruht auf geringen Fallzahlen in der Stichprobe.

Auch im Hinblick auf die relative Entlastung der BezieherInnen zeigte sich die Verteilungswirkung der Wohnbeihilfe recht deutlich. Die höchsten Entlastungen fanden sich mit durch-

schnittlich 12,8% im ersten Dezil und einem kontinuierlichen Absinken in den Folgedezilen. Diese Entlastungswirkung beruht aber primär auf dem geringeren Einkommen und weniger auf der absoluten Höhe der Wohnbeihilfe.

Im Vergleich zu den in der Vorgängerstudie untersuchten Jahren 2000 und 2005 zeigt sich eine äußerst dynamische Entwicklung in Bezug auf die Anzahl der WohnbeihilfebezieherInnen. Seit 2000 hat sich die Zahl der BezieherInnen fast verdoppelt. Interessanterweise traf diese Dynamik auf alle Dezile in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung zu, mit den größten Zuwächsen im dritten Dezil, wo sich die Zahl der BezieherInnen beinahe verdreifacht hatte. Dies deutet an, dass die Ausweitung der Wohnbeihilfe, nicht zuletzt über die allgemeine Wohnbeihilfe, sich nicht nur auf das unterste Einkommensquartil bezogen hat. Die starke Zunahme an BezieherInnen scheint sich nicht auf die Förderhöhe ausgewirkt zu haben. Im Vergleich zu den EU-SILC Zahlen von 2005 hat sich die relative Entlastung nicht verringert. Im Gegenteil, die relative Entlastung hat sich im ersten Dezil trotz Einkommenszuwächsen sogar um 1,9 Prozentpunkte erhöht. Auch in anderen Dezilen ergaben sich kleinere Änderungen zu 2005, es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass die beobachteten Werte innerhalb der statistischen Schwankungsbreite liegen. Im Jahr 2000, womit aufgrund von Konzeptunterschieden der Vergleich eingeschränkt ist, war die relative Entlastung deutlich höher, wenn auch für weniger beziehende Haushalte.

Hinsichtlich der Haushaltstypen, die Wohnbeihilfe beziehen, ergeben sich relativ starke Veränderungen im Zeitablauf (Übersicht A 5.6.5.1). Waren im Jahr 2000 die PensionistInnenhaushalte mit rund 40% der BezieherInnen noch die größte Gruppe – knapp vor den unselbständig Beschäftigten (39%) und mit einigem Abstand zu den Nicht-Erwerbstätigen (21%) – so repräsentierte diese Gruppe im Jahr 2010 nur noch 26%. Während die Anzahl der BezieherInnen absolut in allen Gruppen zunahm, verdoppelte sich die Zahl der BezieherInnen unter den unselbständig Beschäftigten und verdreifachte sich die Zahl der BezieherInnen unter den Nicht-Erwerbstätigen beinahe. Zumindest zum Teil mag diese Strukturveränderung auf eine bessere Erfassung bei den untersten Einkommen zurückzuführen sein. Dies deckt sich mit dem Umstand, dass die Zunahme an BezieherInnen in der Gruppe der Nicht-Erwerbstätigen besonders auf das erste Dezil konzentriert war. Abgesehen von der besseren Erfassung zeigt sich aber auch hier, dass die Mietbeihilfe heutzutage einen breiteren Adressatenkreis anspricht als noch vor 10 Jahren. Durch die Ausweitung auf breitere Schichten in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung nahmen vermehrt arbeitstätige Haushalte mit geringen Einkommen die Wohnbeihilfe in Anspruch. Umgekehrt war das derzeitige Fördersystem weniger stark auf PensionistInnen fokussiert als noch vor 10 Jahren. Der Vergleich mit 2005 zeigt, dass sich der Anteil der BezieherInnen in Haushalten der unselbständig Beschäftigten nicht verändert hat, sich jedoch der Anteil zwischen Haushalten der PensionistInnen und Nicht-Erwerbstätigen umgekehrt hat.

Bezüglich der Förderung von Haushalten mit Kindern stellt sich die Situation ähnlich dar wie in der Vorgängerstudie: In knapp 60% der Haushalten lebten keine Kinder. Jeder siebente geförderte Haushalt hatte mindestens ein Kind, gut ein Fünftel der Haushalte zwei oder mehr

Kinder. Kinderreiche Haushalte waren dabei überproportional öfter im ersten und zweiten Dezil vertreten als Haushalte mit einem Kind.

Wie in der Vorgängerstudie, ist auch hier wieder zu beachten, dass die ermittelten Verteilungswirkungen einigen Grundannahmen unterliegen. Besonders relevant ist der Umstand, dass die BezieherInnen von Wohnbeihilfe nicht notwendigerweise vom Transfer profitieren, wenn dies zu einem Anstieg der Mieten führt. Empirische Schätzungen für den Anteil an Wohnbeihilfen, der sich in höheren Mietpreisen niederschlägt, sind oftmals im Bereich über 50% angesiedelt. Eine relativ aktuelle Studie zum Mietmarkt aus Frankreich, die quasi-experimentelle Evidenz erbringt, schätzt, dass sich von einem zusätzlichen Euro an Wohnbeihilfe 78 Cent in höheren Mieten niederschlagen (*Fack, 2006*). Während detaillierte empirische Arbeiten zu diesem Thema in Österreich fehlen, kann auch hier von einer substantiellen Vorteilswegnahme durch höhere Mieten ausgegangen werden.

5.6.3.2 Objektförderung: Geförderte Wohnbaudarlehen

Auf Basis der Daten von EU-SILC ist es möglich Aussagen über die Verteilung und Höhe von geförderten Wohnbaudarlehen der österreichischen Haushalte zu treffen. Dies deckt zwar nicht das gesamte Spektrum der Objektförderungsarten für Eigenheime ab – es fehlen Annuitäten/Zinszuschüsse sowie verlorene Zuschüsse – sollte aber einen relativ guten Überblick über die Gesamtsituation geben, da Wohnbaudarlehen weiterhin die wichtigste Förderart darstellen. Es ist auch nicht anzunehmen, dass die unterschiedlichen Förderarten wesentliche Abweichungen in den Zugangskriterien aufweisen oder andere Einkommensschichten ansprechen als Wohnbaudarlehen. Anders als bei der Wohnbeihilfe ist jedoch zu beachten, dass der zeitliche Zusammenhang zwischen Förderung und Vorteilnahme auseinanderfallen kann. Die Einkommenssituation bei Gewährung des Darlehens mag eine andere gewesen sein als zum Zeitpunkt der Befragung. Diese zusätzliche Unschärfe erschwert die Interpretation, da eine Kreditaufnahme über Arbeitsanreize auch zu Einkommensänderungen führen kann.

Wie die Daten in Übersicht 45 veranschaulichen, geht von den Wohnbauförderdarlehen eine Verteilungswirkung zugunsten höherer Einkommen aus. Die Anzahl der FörderwerberInnen im ersten und zweiten Dezil beruht auf sehr wenigen Beobachtungen, was nicht nur die statistische Aussagekraft verringert, sondern ein klares Indiz für die geringe Inanspruchnahme durch einkommensschwache Haushalte darstellt. Besonders augenscheinlich ist die unterschiedliche Inanspruchnahme dadurch, dass die Anzahl der darlehensbeziehenden Haushalte vom ersten bis zum sechsten Dezil monoton anstieg und sich dabei mehr als vervierfacht. Ab dem fünften Dezil blieb das Niveau der begünstigten Haushalte auf hohem Niveau: Im vierten Quartil war die Anzahl der geförderten Haushalte mehr als dreimal so hoch wie im ersten Quartil.

Im Vergleich zur Vergangenheit zeigt sich, dass sich der Anteil der BezieherInnen im ersten und zweiten Quartil über die Zeit nochmals reduzierte. Zwar hat allgemein die Zahl der BezieherInnen absolut abgenommen, der Rückgang bei schwächeren Einkommen ist dennoch beachtlich: Waren im Jahr 2000 noch knapp 40% der BezieherInnen unter dem Medianein-

kommen angesiedelt, waren es im Jahr 2010 nur noch rund 30%. Es muss jedoch angemerkt werden, dass diese Entwicklung teilweise durch Konzept- und Erhebungsunterschiede zwischen Konsumerhebung und EU-SILC bedingt sein kann.

Übersicht 45: Verteilung der Haushalte mit WohnbauförderdarlehensbezieherInnen nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010

Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen	Haushalte	
	Anzahl	Anteile in %
1. Dezil	13.562	3,3
2. Dezil	15.095	3,7
3. Dezil	29.011	7,1
4. Dezil	32.188	7,9
5. Dezil	43.185	10,6
6. Dezil	55.143	13,5
7. Dezil	49.262	12,1
8. Dezil	52.446	12,8
9. Dezil	67.649	16,6
10. Dezil	50.869	12,5
1. Quartil	40.196	9,8
2. Quartil	92.845	22,7
3. Quartil	124.741	30,5
4. Quartil	150.627	36,9
Insgesamt	408.409	100,0

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen.

Als relativ stabil erwies sich die Verteilung der BezieherInnen nach Stellung im Beruf und Anzahl der Kinder. Wie im Vorgängerbericht war die überwiegende Anzahl der WohnbaudarlehensbezieherInnen bei den Unselbständigenhaushalten angesiedelt. Im Vergleich zu 2000 hat sich dieser Wert sogar nochmals erhöht und beträgt nun drei Viertel. Umgekehrt hat der Anteil der PensionistInnenhaushalte abgenommen und beträgt nunmehr knapp 20%. Nicht-erwerbstätige Haushalte sind weiterhin nur marginal unter den WohnbaudarlehensbezieherInnen zu finden (3%). Auch die Verteilung der BezieherInnen in den Haushaltstypen auf die Einkommensdezile blieb relativ konstant. Bei den PensionistInnenhaushalten waren die WohnbaudarlehensbezieherInnen relativ gleichmäßig und unsystematisch über die Einkommensstufen verteilt. Im Gegensatz dazu stieg bei den Unselbständigenhaushalten die Anzahl der BezieherInnen monoton bis zum neunten Dezil an und war somit besonders stark von EinkommensbezieherInnen in höheren Einkommensklassen gekennzeichnet.

Ein ähnliches Bild wie im Jahr 2000 ergab sich für die Betrachtung bezüglich der WohnbaudarlehensbezieherInnen in Abhängigkeit zur Kinderzahl im Haushalt. Von rund 408.000 WohnbaudarlehensbezieherInnen entfiel knapp die Hälfte auf Haushalte ohne Kinder und somit etwa 210.000 auf Haushalte mit Kindern. Während die Haushalte mit Kindern unter den WohnbaudarlehensbezieherInnen, mit Ausnahme vom ersten und zweiten Dezil, relativ

gleichmäßig über die Einkommensgruppen verteilt waren, waren bei den Haushalten ohne Kinder vorwiegend Haushalte im mittleren und oberen Einkommenssegment zu finden.

5.6.4 Zusammenfassung

Prinzipiell stellt sich die Verteilungswirkung der Wohnbauförderungskomponenten qualitativ sehr ähnlich dar wie in der Vorgängerstudie (Guger *et al.*, 2009). Bezüglich der Wohnbeihilfe zeigt sich, dass trotz der äußerst starken Ausweitung der Inanspruchnahme – eine Verdoppelung der BezieherInnen zwischen 2000 und 2010 – weiterhin rund 70% der BezieherInnen im ersten Einkommensquartil zu finden waren. Dennoch ergab sich eine gewisse Strukturverschiebung im Hinblick auf die BezieherInnenhaushalte. Während PensionistInnenhaushalte im Jahr 2000 noch die absolut größte Gruppe darstellten, waren 2010 bereits deutlich mehr Unselbständigenhaushalte und nicht-erwerbstätige Haushalte unter den BezieherInnen zu finden. Diese Entwicklung ging Hand in Hand mit einer relativ stärkeren Zunahme von BezieherInnen im dritten und vierten Einkommensdezil. Hinsichtlich der relativen Bedeutung der Wohnbeihilfe für die Einkommensgruppen ergaben sich keine markanten Änderungen im Vergleich zu 2005.

Ähnlich stellte sich die Situation bei den BezieherInnen der Wohnbauförderung dar. Wie in der Vorgängerstudie stieg die Zahl der BezieherInnen über die Einkommensdezile an. Der Überhang der BezieherInnen in den obersten beiden Quartilen hat sich seither nochmals etwas erhöht. Ebenfalls erhöht hat sich der Anteil der BezieherInnen aus Haushalten unselbständiger Beschäftigung, wogegen sich der Anteil der BezieherInnen aus PensionistInnenhaushalten etwas verringert hat. Haushalte ohne Kinder stellten die Hälfte der beziehenden Haushalte dar. Bezogen auf die Gesamtzahl der Darlehen ergab sich insgesamt ein Rückgang, der aber tendenziell auf geringer Objektförderung insgesamt und der Bevorzugung anderer Förderinstrumente beruhte.

5.6.5 Anhang

Übersicht A 5.6.5.1: Ausgaben der Länder für die Förderung des Wohnungsneubaus und der Sanierung

	Wohnbauförderungsdarlehen ¹⁾	Annuitäten- u. Zinsenzuschüsse	Verlorene Zuschüsse	Wohnbeihilfe	Insgesamt ²⁾	Insgesamt, ohne Wohnbeihilfe
In Mio. €						
1996	1.158	645	368	138	2.310	2.172
1997	1.231	684	308	148	2.371	2.223
1998	1.190	724	445	167	2.527	2.360
1999	1.032	717	406	179	2.335	2.156
2000	1.432	753	575	174	2.935	2.761
2001	936	753	307	189	2.184	1.995
2002	1.082	759	266	195	2.302	2.107
2003	1.126	774	201	191	2.292	2.102
2004	1.270	775	130	224	2.399	2.174
2005	1.136	811	135	217	2.300	2.083
2006	1.210	852	126	246	2.434	2.188
2007	1.307	802	127	256	2.492	2.236
2008	1.402	887	131	264	2.684	2.420
2009	1.288	869	262	398	2.818	2.420
2010	1.331	853	364	399	2.946	2.548
2011	1.204	781	298	376	2.659	2.283
2012	1.118	821	276	346	2.562	2.215
2013	1.241	931	195	305	2.672	2.367
Anteile in %						
1996	50,1	27,9	16,0	6,0	100,0	94,0
1997	51,9	28,8	13,0	6,2	100,0	93,8
1998	47,1	28,7	17,6	6,6	100,0	93,4
1999	44,2	30,7	17,4	7,7	100,0	92,3
2000	48,8	25,7	19,6	5,9	100,0	94,1
2001	42,8	34,5	14,0	8,7	100,0	91,3
2002	47,0	33,0	11,5	8,5	100,0	91,5
2003	49,1	33,8	8,8	8,3	100,0	91,7
2004	52,9	32,3	5,4	9,4	100,0	90,6
2005	49,4	35,3	5,9	9,4	100,0	90,6
2006	49,7	35,0	5,2	10,1	100,0	89,9
2007	52,4	32,2	5,1	10,3	100,0	89,7
2008	52,2	33,0	4,9	9,8	100,0	90,2
2009	45,7	30,8	9,3	14,1	100,0	85,9
2010	45,2	29,0	12,3	13,5	100,0	86,5
2011	45,3	29,4	11,2	14,1	100,0	85,9
2012	43,6	32,1	10,8	13,5	100,0	86,5
2013	46,4	34,9	7,3	11,4	100,0	88,6

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen.

Übersicht A 5.6.5.2: Teilnahme am Erwerbsleben der HauptverdienerInnen in Haushalten mit BezieherInnen von Wohn- und Mietzinsbeihilfe nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010

Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen	Unselbständig Beschäftigte	PensionistInnen	Nicht- Erwerbstätige	Insgesamt
	Anzahl der Haushalte			
1. Dezil	6.561	12.494	31.470	50.525
2. Dezil	19.773	24.758	17.879	62.410
1. Quartil	36.024	42.353	52.476	130.853
1. Terzil	54.760	44.707	55.361	154.828
Insgesamt	78.233	46.508	57.435	182.176
		Anteile in %		
1. Dezil	8,4	26,9	54,8	27,7
2. Dezil	25,3	53,2	31,1	34,3
1. Quartil	46,0	91,1	91,4	71,8
1. Terzil	70,0	96,1	96,4	85,0
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Dezil	13,0	24,7	62,3	100,0
2. Dezil	31,7	39,7	28,6	100,0
1. Quartil	27,5	32,4	40,1	100,0
1. Terzil	35,4	28,9	35,8	100,0
Insgesamt	42,9	25,5	31,5	100,0

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen.

Übersicht A 5.6.5.3: Teilnahme am Erwerbsleben der HauptverdienerInnen in Haushalten mit WohnbauförderungsbeziehlerInnen nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010

Bruttoäquivalenzgesamteinkommen	Unselbständig Beschäftigte			PensionistInnen			Insgesamt		
	Haushalte	Anteile in %		Haushalte	Anteile in %		Haushalte	Anteile in %	
1. Dezil	2.409	0,8	17,8	8.786	11,0	64,8	13.562	3,3	100,0
2. Dezil	3.231	1,0	21,4	5.274	6,6	34,9	15.095	3,7	100,0
3. Dezil	17.993	5,7	62,0	9.643	12,0	33,2	29.011	7,1	100,0
4. Dezil	23.229	7,3	72,2	8.758	10,9	27,2	32.188	7,9	100,0
5. Dezil	33.397	10,5	77,3	9.788	12,2	22,7	43.185	10,6	100,0
6. Dezil	42.792	13,5	77,6	12.350	15,4	22,4	55.143	13,5	100,0
7. Dezil	42.059	13,3	85,0	6.756	8,4	13,7	49.490	12,1	100,0
8. Dezil	44.798	14,1	85,8	7.420	9,3	14,2	52.218	12,8	100,0
9. Dezil	59.938	18,9	88,6	7.710	9,6	11,4	67.649	16,6	100,0
10. Dezil	46.937	14,8	92,3	3.726	4,6	7,3	50.869	12,5	100,0
1. Quartil	11.433	3,6	28,4	19.015	23,7	47,3	40.196	9,8	100,0
2. Quartil	68.827	21,7	74,1	23.234	29,0	25,0	92.845	22,7	100,0
3. Quartil	100.667	31,8	80,7	23.400	29,2	18,8	124.741	30,5	100,0
4. Quartil	135.858	42,9	90,2	14.564	18,2	9,7	150.627	36,9	100,0
1. Terzil	30.108	9,5	45,8	25.127	31,3	38,2	65.768	16,1	100,0
2. Terzil	120.972	38,2	77,1	35.842	44,7	22,9	156.814	38,4	100,0
3. Terzil	165.703	52,3	89,2	19.243	24,0	10,4	185.826	45,5	100,0
Insgesamt	316.784	100,0	77,6	80.213	100,0	19,6	408.409	100,0	100,0

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen.

6 Zusammenfassung Teil I: Umverteilung durch den Staat – Nicht-Selbständigenhaushalte

Die wachsende Ungleichheit von Einkommen und Vermögen bildet in den Industriestaaten eines der dringendsten sozialen und wirtschaftlichen Probleme. Sie stellt die Wirtschaftspolitik generell und die staatliche Umverteilungspolitik im Besonderen vor große Herausforderungen. In Österreich wirkte das Abgabensystem seit Mitte des letzten Jahrzehnts progressiver, die Aktivitäten des Staates konnten aber die Zunahme der Ungleichheit der Markteinkommen nicht ausgleichen. Auch die Sekundärverteilung, die Verteilung der Einkommen nach staatlicher Umverteilung und Berücksichtigung aller Abgaben und öffentlichen Leistungen, wurde ungleicher.

Diese Studie zu den Umverteilungswirkungen der Staatstätigkeit in Österreich steht in der Tradition der WIFO-Arbeiten (*Guger et al.*, 1987, 1996, 2009) zu diesem Thema, die ursprünglich vom Österreichischen Nationalrat angeregt wurden. Sie schließt methodisch einerseits an die bisherigen Arbeiten an und gewährleistet damit eine weitgehende Kompatibilität der Ergebnisse – mit Einschränkungen für 1991 und gute Vergleichbarkeit seit 2000. Andererseits soll diese Studie auch eine Vergleichsbasis für zukünftige Analysen bieten, da sich EU-SILC – eine zentrale Datenquelle dieser Arbeiten – in Zukunft für den Großteil der Lohn- und Transfereinkommen nicht mehr auf Befragungs-, sondern auf Verwaltungsdaten stützen wird. Die Umverteilungsanalyse nach Einkommensschichten für das Jahr 2010 erfolgt daher im Teil I wie bisher mit den Befragungsdaten aus EU-SILC 2011 für Haushalte ohne selbständig erwerbstätige Haushaltsmitglieder und ohne Einkünfte aus selbständiger und unternehmerischer Tätigkeit oder Vermögenserträge. Im Teil II dieser Arbeit werden die in EU-SILC 2011 überwiegend durch Verwaltungsdaten erfassten Lohn- und Transfereinkommen für 2010 zugrunde gelegt und alle Haushalte sowie alle Einkommen in die Analyse einbezogen. Damit wird die internationale Vergleichbarkeit der Ergebnisse verbessert und eine Vergleichsbasis für spätere Arbeiten gelegt.

6.1 Abgabenstruktur dämpft Umverteilungspotential

Mit einer Abgabenquote von 41,0% (2014: 43,1%) und einer Staatsausgabenquote am Bruttoinlandsprodukt von 52,8% (2014: 52,3%) im Jahr 2010 weist Österreich zusammen mit den skandinavischen Ländern, Belgien, Frankreich und Italien ein hohes Umverteilungspotential des Staates aus.

Auf der Staatseinnahmenseite sind allerdings durch eine regressivere Abgabenstruktur die Umverteilungswirkungen gering. Durch den hohen Anteil an indirekten Steuern und Sozialabgaben (mit einer Höchstbeitragsgrundlage) und einem relativ niedrigem Gewicht von Steuern auf Einkommen und Vermögenserträge wirkt das Abgabensystem insgesamt nur leicht progressiv.

Eindeutig progressiv wirken dagegen die Staatsausgaben, obwohl im österreichischen Sozialsystem universelle Leistungen ohne Bedürftigkeitsprüfung und Versicherungsleistungen

dominieren, die mit den einkommensabhängigen Beiträgen steigen. Fürsorge- bzw. Mindestsicherungselemente sind im Vergleich zu anderen sozialstaatlichen Komponenten in Österreich eher schwach ausgebaut. Die staatliche Umverteilung erfolgt nur zu einem geringen Teil über die Staatseinnahmen, sondern fast ausschließlich über die wohlfahrts- und sozialstaatlichen Leistungen der öffentlichen Hand.

6.2 Polarisierung der Markteinkommen hält weiter an

In den letzten zwei Jahrzehnten nahm die Ungleichheit in der Verteilung der Primär- oder Bruttomarkteinkommen der ArbeitnehmerInnen sowohl auf individueller als auch auf Haushaltsebene deutlich zu. Werden auch die Haushalte von PensionistInnen und anderen TransfereinkommensbezieherInnen einbezogen, so kam es für die Nicht-Selbständigenhaushalte vor allem seit 2005 zu einer spürbaren Polarisierung der Primäreinkommen.

Die personelle Verteilung der Bruttomarkteinkommen wurde in den letzten Jahrzehnten sowohl auf individueller als auch auf Haushalts- und Äquivalenzeinkommensebene – damit auch unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße und Haushaltsstruktur – kontinuierlich ungleicher. Die Hauptgründe für diese Entwicklung liegen in konjunkturellen und strukturellen Ursachen begründet, die in die gleiche Richtung wirken: Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive dämpfte die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit die Lohnentwicklung und den Lohnanteil am Volkseinkommen (Lohnquote). Aus struktureller Sicht verloren Hochlohnbranchen zugunsten von Dienstleistungssektoren mit niedriger Entlohnung Beschäftigungsanteile; und auf der individuellen Ebene haben Teilzeitarbeit und atypische Beschäftigungsformen stark zugenommen. Generell dämpfen der technische Fortschritt und die Globalisierung die Einkommen der Geringqualifizierten, während sie Hochqualifizierte eher begünstigen. Aus der Haushaltsperspektive nehmen einerseits die Einpersonenhaushalte zu und andererseits treffen mit der Angleichung der Bildungs- und Erwerbsstandards in der Zusammensetzung der Haushalte vermehrt (potenziell) einkommensstarke bzw. einkommensschwache PartnerInnen aufeinander.

6.3 Staatliche Umverteilung verringert Einkommensungleichheit deutlich

Die Einkommensungleichheit wird durch die öffentlichen Haushalte der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungsträger in beträchtlichem Ausmaß verringert. Die Sekundärverteilung, die Verteilung der Einkommen nach Berücksichtigung aller Abgaben der privaten Haushalte und der wohlfahrtsstaatlichen¹⁵⁰⁾ Leistungen, ist deutlich gleichmäßiger als die Verteilung der Primäreinkommen.

Die durchschnittlichen Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte – also der Haushalte mit ArbeitnehmerInnen, PensionistInnen, Arbeitslosen, Personen in Elternkarenz, Präsenz-,

¹⁵⁰⁾ Die öffentlichen Ausgaben im Rahmen der Alterssicherung, der Arbeitsmarkt-, Familien-, Gesundheits-, Bildungs- und Wohnungspolitik sowie der Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung wurden berücksichtigt. Die Ausgaben für Justiz-, innere und äußere Sicherheit, den Diplomatischen Dienst und Verkehr blieben unberücksichtigt.

Zivildienern, StudentInnen, nicht berufstätigen Hausfrauen und -männern als HauptverdienerInnen – betragen 2010 monatlich 3.780 € und die Sekundäreinkommen nach Berücksichtigung der Abgaben und öffentlichen Leistungen 3.540 €.

Übersicht 46: Äquivalente Primär- und Sekundärverteilung der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010

	Äquivalentes Primäreinkommen				Äquivalente Sekundärverteilung			Relation ²⁾ zum ÄPEK In %
	Grenze	Durchschnitt			Grenze	Durchschnitt		
Äquivalenz- primärein- kommen	In € pro Monat	In € pro Monat	Anteile in %	Äquivalente Sekundärver- teilung	In € pro Monat	In € pro Monat	Anteile in %	
1. Dezil	771	269	1,1	1. Dezil	1.183	892	4,0	331,1
5. Dezil	2.123	1.964	8,0	5. Dezil	2.067	1.971	8,8	100,3
10. Dezil	–	6.346	25,9	10. Dezil	–	4.557	20,4	71,8
1. Quartil	1.318	732	7,5	1. Quartil	1.587	1.199	13,4	163,8
2. Quartil	2.123	1.726	17,6	2. Quartil	2.067	1.825	20,4	105,8
3. Quartil	3.152	2.600	26,5	3. Quartil	2.629	2.321	26,0	89,3
4. Quartil	–	4.752	48,4	4. Quartil	–	3.585	40,1	75,4
1. Terzil	1.600	914	12,4	1. Terzil	1.748	1.315	19,6	143,9
2. Terzil	2.747	2.143	29,1	2. Terzil	2.414	2.064	30,8	96,3
3. Terzil	–	4.300	58,5	3. Terzil	–	3.319	49,6	77,2
Insgesamt		2.452	100,0	Insgesamt		2.233	100,0	91,0
		Gini-Koeffi- zient				Gini-Koeffi- zient	$P_{MT}^1)$	
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. ÄPEK ... äquivalente Primäreinkommen. Sekundärverteilung abzüglich geleisteter inter-Haushaltstransfers und Unterhaltszahlungen. – ¹⁾ Progressionsindex von Musgrave – Thin setzt das Gini-Maß nach Steuern (G_n) mit jenem vor Steuern (G_b) in Beziehung: $P_{MT} = (1 - G_n)/(1 - G_b)$; $P_{MT} > 1$ zeigt Progressivität, $P_{MT} = 1$ Proportionalität und $P_{MT} < 1$ Regressivität des Abgabensystems an. – ²⁾ Die Haushalte wurden nach Umverteilung auf Basis der Sekundäreinkommen aufsteigend neu sortiert. Die Relation stellt das Verhältnis zwischen dem Sekundäreinkommen und dem Primäreinkommen im jeweiligen Dezil dar.

Die Analyse erfolgte aber auf Basis der Äquivalenzeinkommen¹⁵¹⁾ (bedarfsgewichteter Pro-Kopf-Einkommen), um auch die Größe und Zusammensetzung der Haushalte zu berücksichtigen. In Übersicht 46 sind die Verteilungen vor und nach staatlicher Umverteilung gegenübergestellt. Hier wechseln Haushalte, die im Umverteilungsprozess gewinnen und jene die verlieren ihre Positionen in der Einkommenshierarchie. Betrachten wir diesen staatlichen Umverteilungsprozess für Nicht-Selbständigenhaushalte so lag das durchschnittliche äquivalente Primäreinkommen im Jahr 2010 bei monatlich 2.450 € und das durchschnittliche Sekun-

¹⁵¹⁾ Äquivalenzskala: Die erste Person im Haushalt erhält ein Gewicht von 1, jede weitere erwachsene Person ein Gewicht von 0,5 und jedes Kind unter 14 Jahren ein Gewicht von 0,3.

däreinkommen mit 2.230 € rund 9% darunter. Die 10% der Haushalte mit den niedrigsten Einkommen, in denen viele TransfereinkommensbezieherInnen vertreten sind, bezogen 2010 ein äquivalentes 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 Abgabenerleistung zurück. Im obersten Dezil waren die Einkommen in der Sekundärverteilung um knapp 30% niedriger als in der Primärverteilung (Übersicht 46).

Ein Vergleich der Einkommensverteilung vor und nach staatlicher Umverteilung zeigt, dass 2010 das untere Drittel der Haushalte 12½% der äquivalenten Primäreinkommen bezog und nach dem staatlichen Umverteilungsprozess über knapp 20% – einem gut 7 Prozentpunkte größeren Anteil – der Sekundäreinkommen verfügte. Das mittlere Drittel erhielt nach Umverteilung über Steuern und öffentliche Transferleistungen über 1,7 Prozentpunkte (29,1% bzw. 30,8%) mehr Ressourcen und das obere Drittel mit Anteilen von 58½% vor und 49½% nach Umverteilung über knapp 9 Prozentpunkte weniger. Diese Verringerung der Ungleichheit in der Einkommens- bzw. Wohlfahrtsverteilung – es werden auch öffentliche Leistungen, wie Bildungs- und Gesundheitsleistungen, berücksichtigt – spiegelt sich auch in dem am weitesten verbreiteten Ungleichheitsmaß, dem Gini-Koeffizienten, sehr deutlich. Der Gini-Koeffizient der äquivalenten Primäreinkommen lag 2010 bei 0,359 und sank durch den staatlichen Umverteilungsprozess für die Sekundärverteilung (nach Neusortierung der Haushalte aufgrund des Sekundäreinkommens) auf 0,234.

6.4 Staatliche Umverteilung konnte Zunahme der Ungleichheit nicht ausgleichen

Die Umverteilungswirkung der öffentlichen Haushalte war nach dem Progressionsindex von *Musgrave – Thin* 2010 etwas stärker als in den Jahren 2000 und 2005. Die kräftige Zunahme der Ungleichheit in den Primäreinkommen in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts konnte aber durch die staatliche Umverteilung nicht ausgeglichen werden. Der Gini-Koeffizient der äquivalenten Sekundäreinkommen, der in der ersten Hälfte des Jahrzehnts mit einem Wert von 0,217 unverändert geblieben war, stieg seit 2005 um 7,5% auf 0,234. Das untere Drittel verlor gegenüber 2005 1 Prozentpunkt Anteil an den Sekundäreinkommen und das obere hat 1,3 Prozentpunkte gewonnen, das mittlere konnte seinen Anteil knapp halten.

6.5 Umverteilung erfolgt vor allem durch Staatsausgaben

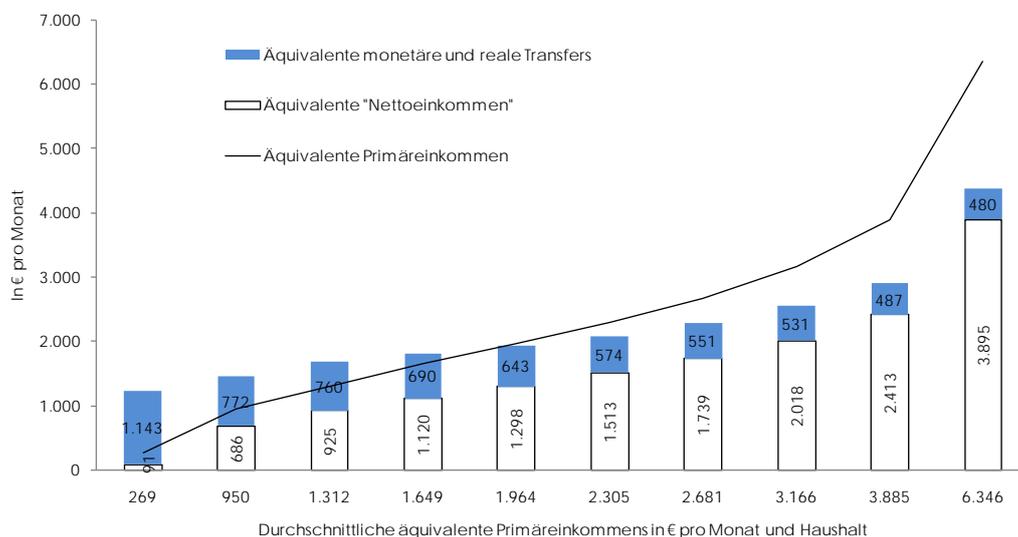
Während in Übersicht 46 die Verteilungen vor und nach staatlicher Umverteilung gegenübergestellt wurden, zeigt Übersicht 47 den Umverteilungsprozess auf Basis der Sortierung nach Primäreinkommen: die Haushalte behalten hier ihre Position gemäß der Primärverteilung bei. Im untersten Drittel, das monatlich rund 910 € an äquivalentem – also bedarfsgewichtetem – Primäreinkommen (Lohn-, Gehalts- und Pensionseinkommen) bezog, zahlten die Haushalte im Durchschnitt äquivalente Abgaben von 290 € (120 € Sozialabgaben oder Lohnsteuer und

der Steuern und Sozialabgaben und erhielt rund 44% der öffentlichen Leistungen. Das mittlere Drittel erhielt mit 29% einen annähernd gleich großen Anteil an den Leistungen als es mit rund 28% an Abgaben trug. In das obere Drittel der Haushalte, das mit 58½% der Primäreinkommen 61% des Abgabenaufkommens trug, floss ein Viertel der staatlichen Transfers und der wohlfahrtsstaatlichen Dienstleistungen.

Für die Haushalte im unteren Drittel machten somit die öffentlichen Leistungen gemessen an ihren äquivalenten Primäreinkommen 2010 rund 95% (2005: 84%) aus, im mittleren Drittel belief sich diese Relation auf 29% und im oberen auf 12%.

Insgesamt sind fast 50% der Haushalte Nettogewinner des staatlichen Umverteilungsprozesses, sie erhalten mehr an öffentlichen Leistungen als sie an Steuern und Abgaben zahlen (Abbildung 33).

Abbildung 33: Umverteilung durch den Staat, Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010



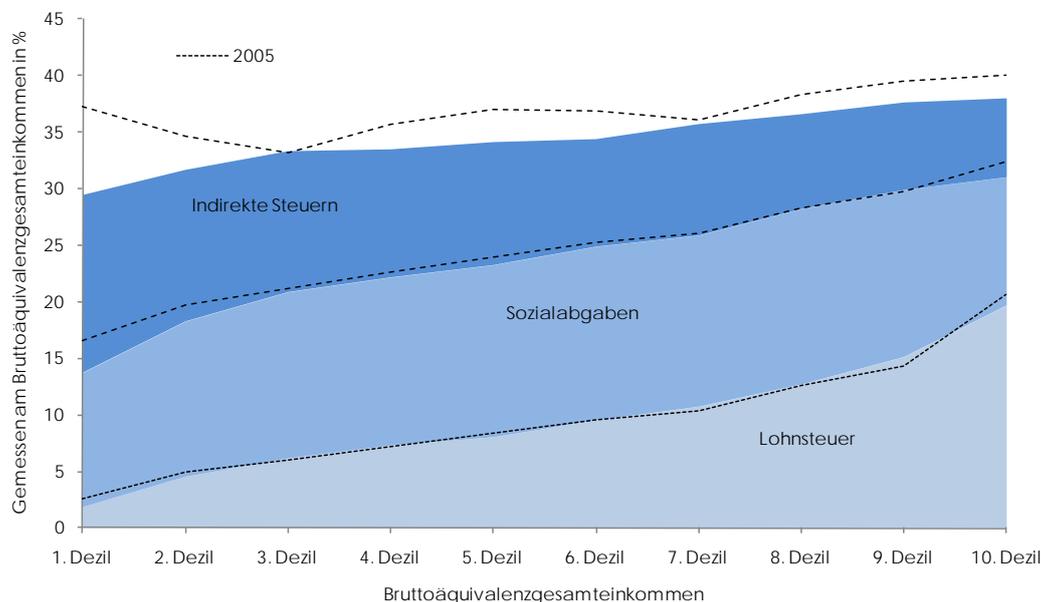
Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen.

6.6 Mäßige Umverteilung durch Steuern und Abgaben trotz steigender Progression

Das österreichische Abgabensystem wirkt nur schwach progressiv und daher nur mäßig umverteilend. Die progressive Wirkung der Lohnsteuer wird durch die regressiv wirkenden Sozialabgaben und indirekten Steuern auf Güter und Dienstleistungen weitgehend ausgeglichen.

Die Verteilung der Abgabenbelastung wird hier wie in den früheren Umverteilungsstudien des WIFO am äquivalenten Bruttogesamteinkommen (Primäreinkommen einschließlich monetärer Transfers) der Unselbständigenhaushalte dargestellt (Abbildung 34), da über die Konsumausgaben auch von Transfers indirekte Steuern entrichtet werden.

Abbildung 34: Äquivalente Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2005 und 2010



Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen.

Die Abgabenbelastung der Haushalte erreichte in Österreich Anfang des letzten Jahrzehnts ihren Höhepunkt (2001) und ist seither gesunken, am stärksten zwischen 2005 und 2010. Die durchschnittliche Abgabenquote der Unselbständigenhaushalte betrug 2010 gemessen an den Bruttoäquivalenzgesamteinkommen 35,6%, sie ist damit seit 2000 um über 3 Prozentpunkte zurückgegangen; in der unteren Hälfte der Verteilung mit über 4 Prozentpunkte deutlich stärker als in der oberen. Trotzdem ist das Ausmaß der Abgabenprogression in Österreich gering: Die Abgabenquote war 2010 im oberen Drittel der Unselbständigenhaushalte mit 37,4% nur um 5,4 Prozentpunkte (2005: 4,6 Prozentpunkte) höher als im unteren Drittel mit 32% (Übersicht 20).

Seit 2005 ist die progressive, also umverteilende Wirkung des Abgabensystems spürbar gestiegen. Ausschlaggebend dafür dürften vor allem Änderungen in der Erwerbs- und Einkommensstruktur der privaten Haushalte sein. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit und die Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse führten dazu, dass die Haushalte im unteren Bereich der Einkommensverteilung relativ weniger zum Steuer- und Abgabenaufkommen beitragen konnten. Auch die Änderungen in den gesetzlichen Maßnahmen zur Entlastung der niedrig entlohnten und älteren ArbeitnehmerInnen, die Anhebung des Grundfreibetrags, die Tarifreform in der Einkommensteuer und Entlastungen bei den indirekten Steuern (Mehrwertsteuer auf Medikamente) im Rahmen der Steuerreform 2009/10 dürften eine Rolle spielen. Zum anderen weist die jüngste Konsumerhebung (2009/10) einen Rückgang der Konsumquote aus, woraus sich eine geringere Belastung mit indirekten Steuern ergibt. Die unterschiedlichen Konsum-/Sparsparneigungen der Haushalte sowie deren Reaktion auf

Veränderungen der verfügbaren Einkommen können hier u. a. als Erklärung dienen: Haushalte mit niedrigen Einkommen schränken in Phasen mit schwachen Einkommenssteigerungen, wie diese im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 zu verzeichnen waren, tendenziell stärker ihre Ausgabenbereitschaft ein und verfügen auch über geringere Sparrücklagen. Durch das geringere Aufkommen an indirekten Steuern hat sich die Abgabenprogression dadurch zusätzlich verstärkt.

Die Zunahme der progressiven Wirkung des Abgabensystems konnte jedoch die wachsende Ungleichheit der Primäreinkommen nicht ausgleichen; auch die Verteilung der Nettoeinkommen wurde ungleicher im Vergleich zum letzten Jahrzehnt.

Aus der Verteilungsperspektive kommt der Abgabenstruktur große wirtschaftspolitische Bedeutung zu, ist sie doch für die Umverteilungswirkungen und das redistributive Potential eines Abgabensystems ausschlaggebend. Ein Blick auf Abbildung 34 zeigt die unterschiedlichen Gewichte der einzelnen Abgabenarten nach der Einkommenshöhe für die Unselbständigenhaushalte. Für die niedrigsten Einkommen haben die indirekten Steuern das höchste Gewicht und die Lohnsteuer geringe Bedeutung. Für das obere Fünftel kommt der Lohnsteuer die größte Bedeutung zu und in den mittleren Einkommenschichten den Sozialabgaben.

Der internationale Trend zu einer Verlagerung der Abgabenlast weg von den Einkommen- und Vermögensteuern hin zu höheren Sozialabgaben und indirekten Steuern geht zulasten der einkommensschwachen Schichten und bringt einen regressiven Bias in die Abgabensysteme.

6.7 Wohlfahrts- und sozialstaatliche Aktivitäten stärken untere und mittlere Einkommen

Rund 70% der Staatsausgaben entfallen in Österreich auf die Ausgabenbereiche Soziales, Gesundheit und Bildung. In den heimischen Sozialsystemen dominieren universelle Leistungen, die ohne Bedürftigkeitsprüfung allen Einkommensschichten zustehen. Bedarfs- bzw. einkommensgeprüfte Leistungen sind auf die bedarfsorientierte Mindestsicherung¹⁵²⁾ bzw. die Sozialhilfe und Notstandshilfe sowie auf regionale monetäre und reale Leistungen (wie Kleinkindbeihilfe, Familienzuschüsse, institutionelle Kinderbetreuung und Pflegeheime) beschränkt. Der größte Teil der monetären Transferleistungen wie Pensionen und Arbeitslosengelder sind nach dem Versicherungsprinzip organisiert, ihre Leistungshöhe hängt damit über die Beiträge vom früheren Einkommen ab. Das Solidaritätselement ist begrenzt und Mindestsicherungselemente sind eher rudimentär ausgebildet – trotzdem gehen von den Staatsausgaben starke vertikale Umverteilungseffekte aus.

Wie in den bisherigen Umverteilungsstudien des WIFO werden die Pensionen, die größte öffentliche monetäre Ausgabenkategorie, von der auch Lohnsteuer bezahlt wird, als Primäreinkommen behandelt und nicht in der Umverteilungsanalyse einbezogen. In der folgenden

¹⁵²⁾ Die bedarfsorientierte Mindestsicherung wurde stufenweise ab September 2010 eingeführt und war daher in der Stichprobe nur rudimentär und nicht repräsentativ erfasst.

Übersicht wird die Verteilung der einzelnen analysierten Ausgabenkategorien nach äquivalenten Primäreinkommen zusammengefasst.

Die progressivsten Wirkungen gingen 2010, wie in den früheren Untersuchungen, von den Leistungen aus, die mit der Arbeitslosigkeit in Zusammenhang stehen, sowie von der Sozialhilfe, der Wohnbeihilfe, den Hinterbliebenenpensionen und vom Pflegegeld, aber auch von einzelnen Familienleistungen, wie dem Kinderbetreuungsgeld und der öffentlichen Kinderbetreuungsinfrastruktur. Diese kamen vor allem Haushalten mit sehr niedrigen Einkommen zugute und bildeten für diese einen substanziellen Einkommensbestandteil.

Im Weiteren wird auf die einzelnen Leistungsgruppen eingegangen.

6.7.1 Arbeitsmarktpolitik und Sozialhilfe

Die Jahre zwischen 2005, dem Referenzjahr der letzten Umverteilungsstudie, und 2010 sind von einem relativ starken Beschäftigungsanstieg, einem Rückgang der geleisteten Wochenarbeitszeit und einem nahezu stagnierendem Arbeitsvolumen gekennzeichnet. Während sich die Zahl der arbeitslosen SchulungsteilnehmerInnen äußerst dynamisch entwickelte (+50,6%), nahm die Zahl der Arbeitslosengeld- und NotstandshilfebezieherInnen nur leicht (+1,4% bzw. 1,5%) zu. Dies ist im Kontext der Implementierung einer Reihe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu sehen, die die Abfederung des Beschäftigungsabbaus im Zuge der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise und die Sicherung von Arbeitsplätzen zum Ziel hatten.

Übersicht 48: Verteilung der äquivalenten monetären und realen Transfers nach äquivalenten Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010

Äquivalenz-primäreinkommen	Passive, aktive Arbeitsmarktpolitik, Sozialhilfe	Familienleistungen	Äquivalent		Wohnbeihilfe	Hinterbliebenenleistungen
			Gesundheitsleistungen, Pflegegeld	Bildungsleistungen		
			Anteile in %			
1. Dezil	71,8	14,2	10,6	13,5	40,8	35,4
5. Dezil	.	10,9	10,5	9,9	.	.
10. Dezil	.	6,6	8,6	7,6	.	.
1. Quartil	84,2	33,1	28,7	29,5	84,0	52,0
2. Quartil	10,6	28,6	27,4	26,3	13,1	17,0
3. Quartil	.	21,1	22,9	23,6	.	.
4. Quartil	.	17,1	21,0	20,6	.	.
1. Terzil	88,8	43,6	38,3	38,2	91,2	59,4
2. Terzil	8,6	32,7	33,3	33,6	7,8	15,9
3. Terzil	.	23,7	28,4	28,2	.	24,7
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
			Mrd. € pro Jahr ¹⁾			
Insgesamt	3,00	8,06	19,88	12,78	0,32	0,57

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. "." ... Ergebnis beruht auf geringen Fallzahlen in der Stichprobe. - ¹⁾ Nicht äquivalisierte Werte.

Gering qualifizierte und niedrig entlohnte Erwerbstätige sind überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen¹⁵³). Die *Arbeitslosengelder*, die *Notstandshilfe* und die Mittel der *aktiven Arbeitsmarktpolitik* sowie der *Sozialhilfe* flossen daher, wie in den übrigen Berichtsjahren, zu knapp 90% in das untere Drittel bzw. gut 70% in das erste Dezil der nach den äquivalenten Primäreinkommen gruppierten Nicht-Selbständigenhaushalte (Übersicht 48).

Für die betroffenen Haushalte sind diese Mittel auch von großer ökonomischer Bedeutung: Für sie bilden die bedarfsgewichteten Leistungen der *passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik* rund 45% ihres äquivalenten Bruttogesamteinkommens; im ersten Terzil zwei Drittel und im ersten Dezil 92½% (Übersicht 49).

Übersicht 49: Bedeutung der äquivalenten monetären und realen Transfers der betroffenen Haushalte nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2010

Bruttoäquivalenzgesamteinkommen	Passive, aktive Arbeitsmarktpolitik	Sozialhilfe	Familienleistungen	Gesundheit	Äquivalent				
					Pflege-geld	Bildungsleistungen Schulkinder	Bildungsleistungen Studierende	Wohnbeihilfe	Hinterbliebenenleistungen
Gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen in %									
1. Dezil	92,6	41,3	49,5	46,7	38,0	68,2	140,4	12,8	.
5. Dezil	.	.	15,5	14,6	14,9	25,9	30,9	.	.
10. Dezil	.	.	4,4	4,3	.	8,8	8,4	.	.
1. Quartil	74,2	32,5	35,9	32,8	20,7	51,1	90,3	10,2	57,7
2. Quartil	30,0	.	18,5	17,2	15,7	29,2	37,8	5,8	32,1
3. Quartil	24,0	.	10,2	10,8	11,5	19,4	21,5	.	28,2
4. Quartil	.	.	5,7	5,6	7,5	10,8	12,0	.	21,7
1. Terzil	66,5	30,4	31,4	28,7	18,7	44,2	73,8	9,4	48,9
2. Terzil	25,8	.	13,4	13,6	13,7	23,9	27,8	4,7	31,8
3. Terzil	.	.	6,5	6,2	8,4	12,2	13,4	.	22,3
Insgesamt	45,9	26,4	12,3	11,7	13,6	21,3	24,1	8,0	29,0
Anteile der betroffenen Haushalt in % aller Haushalte									
Insgesamt	6,3	1,9	28,7	100,0	7,6	17,9	8,6	5,5	1,7

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), WIFO-Berechnungen. "." ... Ergebnis beruht auf geringen Fallzahlen in der Stichprobe.

Ein Vergleich der Verteilung der Mittel der *passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik* zwischen 2005 und 2010 deutet trotz der deutlich höheren Zahl an LeistungsbezieherInnen außerhalb der registrierten Arbeitslosigkeit (insbesondere SchulungsteilnehmerInnen und BezieherInnen von Bildungskarenz) darauf hin, dass das Risiko von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein, nach Ausbruch der Krise ähnlich stark auf die Haushalte in den unteren Einkommensbereichen konzentriert blieb wie davor.

¹⁵³) Sowohl 2005 als auch 2010 wiesen etwa 80% der arbeitslos registrierten Personen als höchsten Bildungsabschluss eine Pflichtschule bzw. eine Lehrausbildung auf.

Die *Sozialhilfe* als letztes öffentliches Sicherungsnetz soll dort greifen, wo weder die eigenen Kräfte noch andere Unterstützungsmöglichkeiten aus dem privaten Umfeld oder die vorgelagerten Systeme zur Überwindung sozialer Not ausreichen. Dementsprechend dienen die betreffenden Leistungen dem Ziel der Reduzierung von Armut und richten sich nach umfassenden Bedarfsprüfungen an Menschen am untersten Ende der Einkommens- und Vermögensverteilung. Gleichzeitig ist die Höhe der Sozialhilfe in den betroffenen Haushalten quantitativ sehr bedeutsam. Sie macht rund 30% bzw. 41% der Bruttoäquivalenzeinkommen der beziehenden Haushalte des ersten Drittels bzw. des ersten Dezils aus (Übersicht 48). Zunehmende Kritik an der offenen Sozialhilfe (die an Privathaushalte und nicht an Einrichtungen geleistet wird) führte zu Reformbestrebungen, die Mitte 2010 in einer Artikel 15a Vereinbarung zwischen Bund und Ländern sowie darauf aufbauenden Landesgesetzen in der sogenannten bedarfsorientierten Mindestsicherung mündeten. Trotz wesentlicher Verbesserungen gegenüber der offenen Sozialhilfe davor, liegt der Mindestsicherungsrichtsatz in Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes im Pensionssystem (abzüglich 5,1% Krankenversicherungsbeiträge) deutlich unter den Armutsgefährdungsschwellen der Armutsberichterstattung.

6.7.2 Familienpolitische Leistungen

In der österreichischen Familienpolitik dominiert das horizontale Verteilungsprinzip und es wird unabhängig vom Einkommen von kinderlosen zu kinderbetreuenden Haushalten umverteilt. Obwohl sozialpolitische Gesichtspunkte weitgehend fehlen, sind mit diesem horizontalen Ausgleich auch erhebliche vertikale Effekte verbunden.

Die Verteilung der familienpolitischen Leistungen ist im Wesentlichen durch die Verteilung der zwei direkten und einkommensunabhängigen Geldleistungen Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag bestimmt. Sie bilden das Gros der familienpolitischen Leistungen und verteilen sich wie die Kinder über die Einkommensschichten: In der unteren Hälfte der Einkommensverteilung lebten 59% der Kinder und auf sie entfielen 62% der familienpolitischen Leistungen (Übersicht 48). Die Leistungen, die rund um die Geburt anfallen sowie jene, die mit dem Besuch der Vorschule verbunden sind, flossen überproportional (55% des Wochengeldes, 60% des Kinderbetreuungsgeldes und 50% der Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen) in das untere Drittel.

Für die betroffenen Haushalte stellen die Familienleistungen in Relation zum Bruttoäquivalenzeinkommen im Schnitt 12% dar (Übersicht 48). Auch hier haben diese Leistungen in den unteren Einkommensschichten größere Bedeutung für das Einkommen: Im unteren Drittel ist die Relation zum Einkommen 31%, während sie im zweiten auf 13% und im dritten auf 6½% sinkt.

Die österreichische Familienförderung stützt sich sehr stark auf Geldleistungen und verteilt über das Kinderbetreuungsgeld und die Kinderbetreuungsinfrastruktur zu Gunsten der Kinder in den unteren Einkommensschichten um, kann damit aber die Armutsgefährdung von Familien nicht ausreichend bekämpfen. Soll die Familienpolitik den langfristigen Herausforderungen hinsichtlich Vermeidung von Kinderarmut, frühkindlicher Förderung und den steigen-

den Erwerbsbeteiligungswünschen beider Eltern gerecht werden, wird sie stärker auf öffentliche Betreuungsangebote setzen müssen.

6.7.3 Gesundheitssystem

Der Gesundheitssektor stellt aufgrund seiner Größe einen der wichtigsten Ausgabenposten der öffentlichen Hand dar. Die Zuordnung der Gesundheitsausgaben erfolgte in der letzten Umverteilungsstudie (Guger *et al.*, 2009) aufgrund durchschnittlicher Ausgabenprofile, die nach Alter und Geschlecht zur Verfügung standen. In dieser Arbeit wurden darüber hinaus zusätzliche Auswertungen auf Basis der Einschätzung des allgemeinen Gesundheitszustands innerhalb der einzelnen Alters- und Geschlechtsgruppen angestellt, um die Verteilungswirkung des Gesundheitssystems zwischen kranken und gesunden Personen in der Bevölkerung genauer abzubilden.

Die Ergebnisse anhand der bisherigen Methode decken sich für 2010 sehr stark mit den bereits vorliegenden Ergebnissen für die Jahre 2000 und 2005. Diese Ergebnisse sind in Übersicht 48 dargestellt, wobei die Werte für *Gesundheitsleistungen* neben den Ausgaben des Gesundheitssystems i. e. S. auch weitere Leistungen wie Krankengeld und Pflegegeld erfassen. In dieser Betrachtung fließen rund 40% der gesamten gesundheitsbezogenen Ausgaben in das untere Terzil, ein Drittel in das mittlere und schwach 30% in das obere Terzil (Übersicht 48).

Im Durchschnitt belaufen sich die Ausgaben für *Gesundheit* für die betroffenen Haushalte auf 12% ihres äquivalenten Gesamteinkommens; im unteren Dezil beträgt diese Relation fast 50%, im unteren Terzil knapp 30% und im oberen Terzil nur 6%.

Die Ergebnisse nach der neuen differenzierteren Methode (siehe Kapitel 5.5) verdeutlichen, dass die Umverteilungswirkung des öffentlichen Gesundheitssystems von gesunden zu kranken Menschen auch eine spürbare progressive Verteilungswirkung auf der Einkommensebene aufweist. Aufgrund der höheren Konzentration von Personen mit einem schlechten Gesundheitszustand in den unteren Einkommenschichten, verschiebt sich unter Berücksichtigung des subjektiven Gesundheitszustands als Indikator für die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen der Ausgabenanteil des Gesundheitssystems in Richtung der unteren Einkommensgruppen. Erwartungsgemäß sind, infolge der stärkeren Progression der Ausgabenverteilung unter Berücksichtigung des Gesundheitszustands, in dieser Berechnung auch die Einkommensanteile der Gesundheitsausgaben in den unteren Perzentilen höher und in den oberen Perzentilen niedriger als nach der früheren Methode.

Das *Pflegegeld* unterstützt die betroffenen Haushalte in den unteren Dezilen kräftig. Im ersten Terzil beläuft sich der Anteil am äquivalenten Gesamteinkommen der Haushalte mit Pflegegeldbezug auf rund ein Fünftel, im zweiten auf knapp 14% (Übersicht 49).

6.7.4 *Bildungsausgaben*

Neben den Gesundheitsausgaben bilden die Bildungsausgaben die größte in dieser Arbeit berücksichtigte Ausgabengröße. Die Verteilungswirkungen der öffentlichen Bildungsausgaben hängen primär von den Kinder- bzw. Studierendenzahlen, der Schulbesuchsdauer und dem besuchten Ausbildungstyp ab. Unter Berücksichtigung von äquivalenten Größen verteilen sich sowohl die Schulausgaben als auch die Ausgaben für die tertiäre Ausbildung im Großen und Ganzen wie die SchülerInnen bzw. die StudentInnen.

Die Bildungsleistungen insgesamt verteilen sich nach Primäreinkommen überproportional nach unten. 38% der Leistungen fließen in das untere Terzil, 34% in das mittlere und 28% in das obere (Übersicht 48), wobei drei Viertel der SchülerInnen relativ gleich verteilt in den unteren beiden Terzilen vertreten sind, Studierende dagegen mit je 35% stärker im ersten und dritten.

Im Vergleich mit 2000 und 2005 haben sich die öffentlichen Bildungsausgaben vor allem in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrzehnts in der Einkommenshierarchie deutlich nach oben verlagert. Das obere Drittel beanspruchte 2010 einen um gut 5 Prozentpunkte größeren Anteil als 2005.

Betrachtet man die *Schulausgaben* für die davon betroffenen Haushalte, so zeigt sich, dass sie in Relation zum Bruttoäquivalenzgesamteinkommen im unteren Einkommensdrittel 44% betragen, im mittleren 24% und im oberen 12%. Im Durchschnitt der betroffenen Haushalte belaufen sie sich auf gut 21%. Eine private Finanzierung der Ausbildung zu den bestehenden Standards wäre wohl für niedrige und mittlere Einkommenschichten nur schwer leistbar.

In noch stärkerem Maße gilt dies für die von *Hochschulausgaben* betroffenen Haushalte. Sie machten 2010 für die Haushalte, in denen Studierende lebten, im Durchschnitt 24% ihres äquivalenten Bruttogesamteinkommens aus, im unteren Drittel 74%, im mittleren 28% und im oberen 13%. Die Verteilung der Hochschulausgaben ist mit Vorsicht zu interpretieren, sie dürfte nach unten verzerrt sein, da Studenten in eigenen Haushalten ein sehr niedriges Einkommen ausweisen und somit in den unteren Einkommenschichten vertreten sind, aber vielfach aus gutsituierten Elternhaushalten stammen, denen sie nicht zugerechnet werden können. Berücksichtigt man die Ergebnisse der Studierenden Sozialerhebung 2011 und die Verteilung der Hochschulausgaben, die an die Studenten fließen, die bei ihren Eltern wohnen, so dürften an die oberen zwei Drittel der Haushalte mit Studierenden über drei Viertel aller öffentlichen Ausgaben für die tertiäre Ausbildung fließen.

6.7.5 *Wohnbauförderung bzw. Wohnbeihilfe*

Das österreichische System der Wohnbauförderung teilt sich auf in klassische Objektförderung, d. h. Eigenheimförderung und Förderung gemeinnütziger Bauträger, einerseits, und direkte finanzielle Unterstützungen von einkommensschwachen Haushalten andererseits. Obwohl der Anteil der Subjektförderung, primär in Form der Wohnbeihilfe, weiterhin gering bleibt, ergab sich in der letzten Dekade eine spürbare Zunahme. In den Jahren 2000 bis 2010 kam es zu einer Verdopplung der BezieherInnen auf fast 200.000 Haushalte. Trotz der äußerst

starken Ausweitung der Inanspruchnahme sind weiterhin rund 90% der BezieherInnen im ersten Einkommensdrittel zu finden. Im Unterschied zum Volumen hat sich demnach die Verteilungswirkung kaum verändert. Auch die relative Bedeutung für die BezieherInnen gemessen an ihrem Einkommen ist vergleichbar mit jener in der letzten Umverteilungsstudie (Guger et al., 2009). Dennoch ergab sich eine gewisse Strukturverschiebung im Hinblick auf die BezieherInnenhaushalte. Während PensionistInnenhaushalte im Jahr 2000 noch die absolut größte Gruppe darstellten, waren 2010 bereits deutlich mehr Unselbständigenhaushalte und nicht-erwerbstätige Haushalte unter den BezieherInnen zu finden.

Bei der Eigenheimförderung zeigt sich, dass es kaum Änderungen in den Verteilungswirkungen gegeben hat. Gemessen an der Verteilung der BezieherInnen von geförderten Wohnbaudarlehen zeigt sich weiterhin, dass deren Anzahl mit dem Einkommen ansteigt. Tendenziell hat sich der Überhang der BezieherInnen in den obersten beiden Quartilen seither nochmals etwas erhöht. Wie in der Vergangenheit profitieren somit verstärkt mittlere und obere Einkommensschichten von vergünstigten Wohnbaudarlehen.

Teil II: Umverteilung durch den Staat – alle Haushalte

Die Auswertungen in Teil II der Studie werden mit dem Verwaltungsdatensatz von EU-SILC 2011 durchgeführt. In diesem Datensatz wird ein Großteil der Einkommenskomponenten aus Verwaltungsdaten (z. B. Lohnsteuerdatensatz, Transferdatensatz mit Informationen zu Leistungen des Arbeitsmarktservice, Pensionsjahresdatensatz mit Informationen zu Pensionsleistungen der Pensionsversicherungsanstalten, Datensatz der HV-Qualifikationen mit Informationen zum sozialversicherungsrechtlichen Status) ermittelt (*Statistik Austria*, 2014B). Zudem wird für die Analyse ein erweiterter Einkommensbegriff verwendet: Zum einen werden die Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit einbezogen, sodass nun alle in EU-SILC erfassten Haushalte Teil der Stichprobe sind. Zum anderen werden die Vermögenserträge (Einkommen aus Zinsen, Dividenden, Erträge aus Vermietung und Verpachtung) berücksichtigt. Die Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit und Vermögenserträge werden weiterhin durch Befragung erhoben. Dies führt vor allem bei Zinsen und Dividenden zu einer Untererfassung (*Humer et al.*, 2013). Daher wird diese Information aus dem Household Finance and Consumption Survey (HFCS) genutzt und mit Hilfe eines statistischen Matching-Verfahrens in die EU-SILC Daten integriert. Weiters bilden – in Anlehnung an neuere, inhaltlich verwandte Arbeiten wie etwa *Figari – Paulus* (2013) – die netto-imputierten Mieten (imputierte Mieten abzüglich allfälliger Wohnkreditrückzahlungen) von selbstgenutztem Wohneigentum einen Bestandteil des Haushaltseinkommens. Dies ist für die Analyse wichtig, da dadurch die unter Umständen günstigere Einkommenssituation von Eigenheim- und EigentumswohnungsbesitzerInnen berücksichtigt wird.

Die neue Datenbasis (Erhebung der Mehrzahl der Einkommenskomponenten durch Verwaltungsdaten in EU-SILC) sowie das neue Konzept der Berechnung der Gesamteinkommen stellen die Vergleichsbasis für zukünftige Arbeiten dar. Den Ausgangspunkt bildet hier wie in Teil I die Verteilung der Primäreinkommen, jedoch wird das Hauptaugenmerk auf der Nettoinzidenz des gesamten Systems und den Unterschieden in den Ergebnissen im Vergleich zu Teil I liegen.

Neue Themen, die auf dem Datensatz der Verwaltungsdaten beruhen, wurden sowohl für die Wohnbauförderung sowie für die Beiträge aus Bundesmitteln zu den Pensionen ausgearbeitet.

In zwei ergänzenden Auswertungen werden einerseits die Primäreinkommen ohne Berücksichtigung der Pensionen dargestellt, andererseits werden in den Gesamteinkommen die Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen (Bruttoentgelt für unselbständige Arbeit) berücksichtigt.

7 Unterschiede im Einkommenskonzept und der Datenbasis

Silvia Rocha-Akis

Das Primär- bzw. Bruttomarkteinkommen umfasst im Vergleich zum Teil I der Studie zusätzlich die Bruttoeinkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit (Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, selbständiger Arbeit und freiberuflicher Tätigkeit), Erträge aus Vermietung und Verpachtung, Zinsen und Dividenden¹⁵⁴⁾ sowie die netto-imputierten Mieten (Übersicht 50). Die Unterschiede in den Verteilungswirkungen von Abgaben und Ausgaben, die sich aufgrund des neuen Einkommenskonzepts im Teil II der Studie ergeben, können zu einem guten Teil mit den Unterschieden in den Primäreinkommen erklärt werden. Daher ist es sinnvoll zunächst diese gegenüberzustellen und den Vergleich in zwei Stufen zu zerlegen. Zunächst werden die Unterschiede beschrieben, die ausschließlich auf den neuen erweiterten Einkommensbegriff zurückgehen. Danach werden die Abweichungen untersucht, die sich ausschließlich durch die veränderte Erfassung der Einkommen in EU-SILC (Befragungs- versus Verwaltungsdaten) ergeben. Schließlich werden die wichtigsten Unterschiede in der Verteilung der Primär- bzw. der Bruttogesamteinkommen (Primäreinkommen zuzüglich monetärer Transfers) zwischen Teil I und Teil II der Studie beschrieben. Das Einkommenskonzept, das im Teil I der Studie verwendet wird, wird im Folgenden als "bisheriges" Konzept, jenes, das den Auswertungen der Verteilungswirkungen in diesem Teil der Studie unterliegt, als "neues" Konzept bezeichnet.

Übersicht 50: Vergleich der beiden Einkommenskonzepte

Einkommenskonzept	Haushalte	Art der Erfassung des Großteils der Einkommen in EU-SILC	Komponenten des Primäreinkommens
Bisheriges Konzept: Teil I der Studie	Nicht-Selbständigenhaushalte, Unselbständigenhaushalte	Befragung	Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit, Pensionsleistungen, Sachleistungen, erhaltene inter-Haushaltstransfers und Unterhaltszahlungen
Neues Konzept: Teil II der Studie	Alle Haushalte, Erwerbstätigenhaushalte	Verwaltungsdaten	zusätzlich: Einkommen aus selbständiger Tätigkeit, Entnahmen, Einkommen aus Zinsen und Dividenden, Erträge aus Vermietung und Verpachtung, netto-imputierte Mieten

Q: WIFO-Darstellung. Erwerbstätigenhaushalte sind jene mit selbst- bzw. unselbständig beschäftigten HauptverdienerInnen.

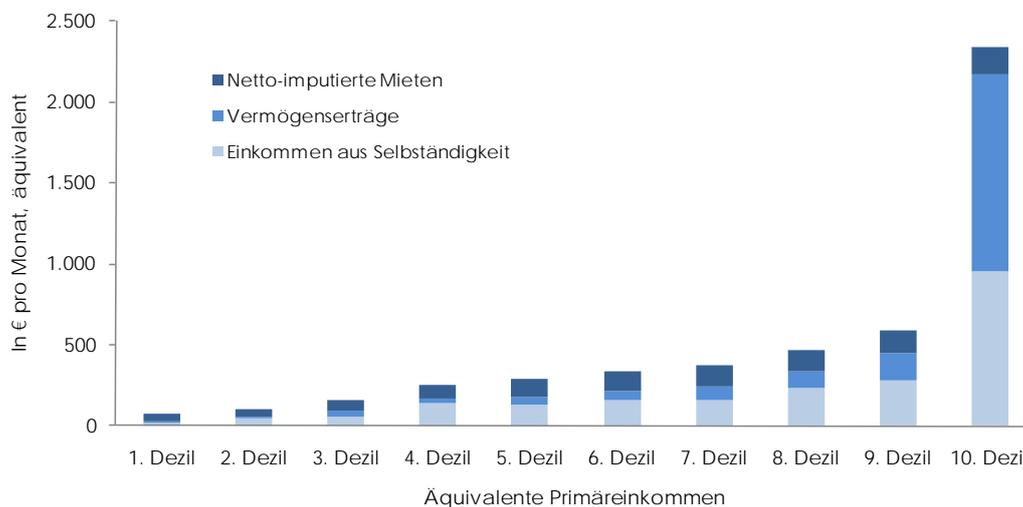
7.1 Unterschiede im Primäreinkommen des Befragungsdatensatzes aufgrund des neuen Einkommenskonzepts

Auf Basis der Befragungsdaten und unter Berücksichtigung aller Haushalte stellen Abbildung 35 und Abbildung 36 für ausgewählte Quantile des äquivalenten Primäreinkommens die zusätzlichen äquivalenten Einkommenskomponenten (Selbständigeneinkommen,

¹⁵⁴⁾ Realisierte Veräußerungsgewinne sind in den Vermögenserträgen nicht enthalten.

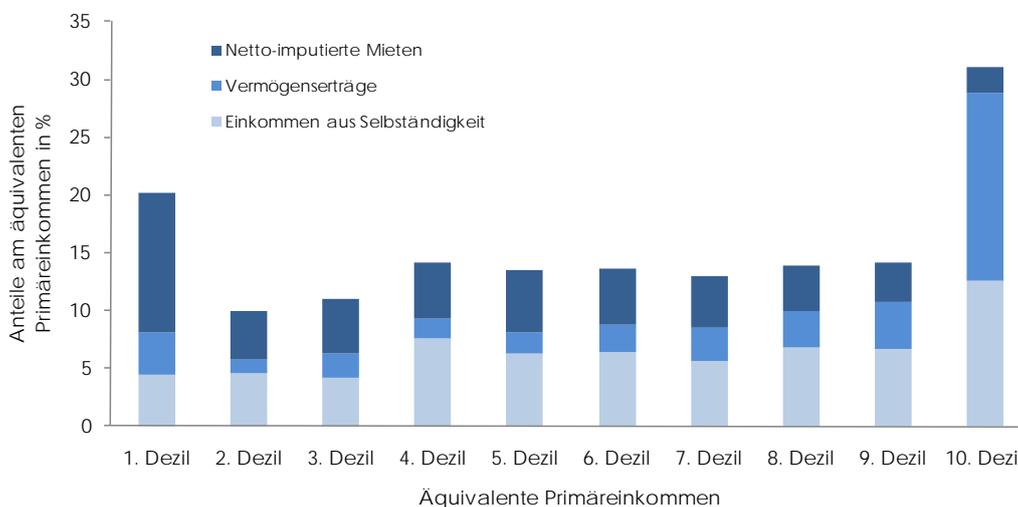
Vermögenserträge und netto-imputierte Mieten), die durch Verwendung des neuen Einkommenskonzepts einbezogen werden, dar.

Abbildung 35: Zusätzliche Einkommenskomponenten nach dem neuen Einkommenskonzept des äquivalenten Primäreinkommens für alle Haushalte, 2010



Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), HFCS 2010, WIFO-Darstellung.

Abbildung 36: Beitrag der zusätzlichen Einkommenskomponenten nach dem neuen Einkommenskonzept zum äquivalenten Primäreinkommen für alle Haushalte, 2010



Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), HFCS 2010, WIFO-Darstellung.

Auf den ersten Blick ist klar erkennbar, dass diese Einkommenskomponenten im obersten Dezil mit überproportional hohem Vermögen konzentriert sind. Allerdings erhöhen sich auch in den anderen Dezilen die Einkommen beträchtlich: Zwischen dem zweiten und dem neunten Dezil machten 2010 diese Einkommenskomponenten zwischen 10% und 14% des äquivalenten

Primäreinkommens aus; im untersten Dezil sogar 20% und im obersten Dezil gut 30%. Im unteren Einkommensdrittel leisteten die netto-imputierten Mieten mit 5½% den größten Beitrag (im untersten Dezil, wo 13½% der Haushalte Eigentum besitzen, betrug der Anteil der hypothetischen Einnahmen durch selbstgenutztes Wohneigentum sogar 12%). Das Einkommen aus Selbständigkeit bzw. Vermögenserträge leisteten mit 4¾% bzw. knapp 2% einen geringeren Beitrag. Im mittleren Einkommensdrittel betrug der Anteil des Selbständigeneinkommens 6½%, jener der netto-imputierten Mieten knapp 5% und jener der Vermögenserträge gut 2%. Im oberen Einkommensdrittel trug das Einkommen aus Selbständigkeit und Vermögenserträge je 9½% bei, während die netto-imputierten Mieten mit 3% einen geringen Beitrag leisteten. Für die 10% der Haushalte mit den höchsten äquivalenten Primäreinkommen spielten sowohl die Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit (12%) als auch die Vermögenserträge (16%) eine ungleich wichtigere Rolle als für die Haushalte in den anderen Dezielen. Die netto-imputierten Mieten trugen nur 2¼% zum äquivalenten Primäreinkommen bei.

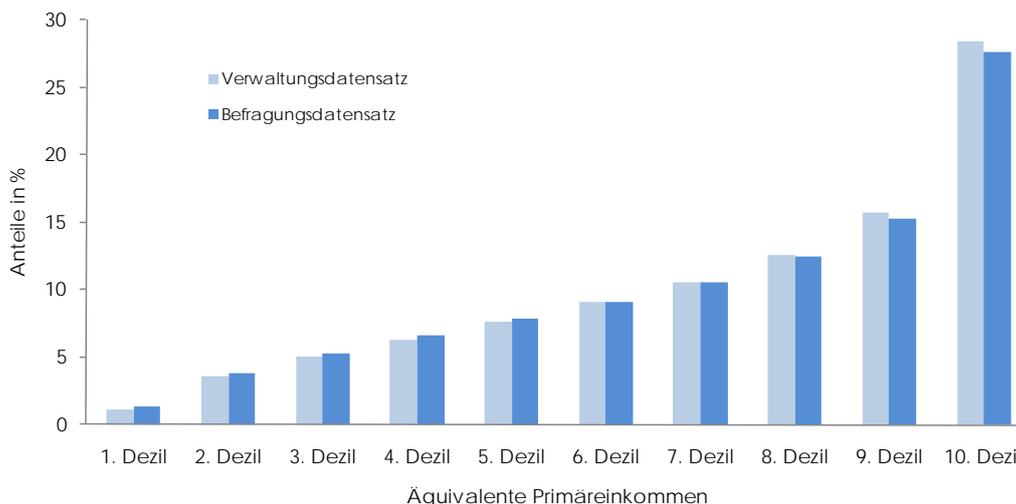
Der Gini-Koeffizient der Verteilung der äquivalenten Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte anhand des Befragungsdatensatzes beträgt mit dem bisherigen Einkommenskonzept 0,359 und steigt unter Berücksichtigung aller Haushalte und Anwendung des neuen Konzepts auf 0,365.

7.2 Unterschiede aufgrund der veränderten Erfassung der Einkommen

Eine Gegenüberstellung der Primäreinkommen nach dem neuen Einkommenskonzept anhand des Befragungs- und Verwaltungsdatensatzes zeigt den entgegengesetzten Effekt (Abbildung 37 und Abbildung 38): Am unteren Rand der jeweiligen Verteilung der äquivalenten Primäreinkommen ist der relative Einkommensunterschied am größten. Im untersten Dezil ist das Einkommen im Verwaltungsdatensatz um 22% geringer als im Befragungsdatensatz (zweites Dezil: -9%; drittes Dezil -6%). Auch im mittleren Einkommensdrittel liefern die Verwaltungsdaten im Schnitt geringere Einkommen als die erfragten Daten (-2,5%). Im oberen Einkommensdrittel hingegen fallen die Einkommen um 1,2% höher aus. *Statistik Austria* (2013) führt als mögliche Erklärung für diesen Unterschied das Phänomen an, dass Befragte mit besonders niedrigem oder besonders hohem Einkommen die Tendenz haben, dieses in der Befragung entsprechend höher bzw. niedriger anzugeben ("Tendenz zur Mitte"). Außerdem seien Erinnerungslücken bei geringen Beträgen mit kurzer Bezugsdauer dafür verantwortlich, dass die Anzahl der EinkommensbezieherInnen im Befragungsdatensatz geringer ausfällt. Auch fehlende Angaben über Bonus- und Sonderzahlungen seien eine Ursache für Abweichungen. Weiters könne es aber auch sein, dass bestimmte unbesteuerter Einkommen nur in der Befragung erfasst werden und diese damit in den Verwaltungsdaten untererfasst seien. In welchen Einkommensgruppen eine Fehl- bzw. Unterefassung unbesteuerter Einkommen besonders prävalent ist, ist allerdings nicht bekannt. Gemessen am Haushaltseinkommen haben am unteren Rand der Verteilung per Definition auch geringe absolute betragliche Unterschiede eine relativ größere Bedeutung als in den darüber liegenden Einkommenschichten. Der Gini-Koeffizient der äquivalenten Primäreinkommen beträgt mit dem neuen

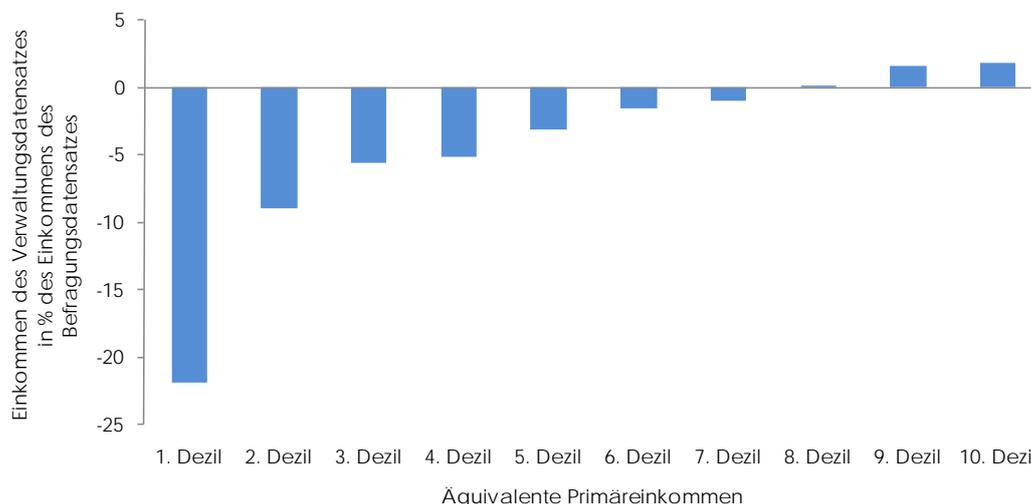
Einkommenskonzept anhand des Befragungsdatensatzes 0,365 und steigt mit der Verwendung des Verwaltungsdatensatzes um 5% auf 0,383. Durch die stufenweise Annäherung in den Unterschieden der Konzepte und der Datensätze lässt sich deutlicher erkennen, wodurch die Änderungen zustande kommen.

Abbildung 37: Jeweilige Verteilung der äquivalenten Primäreinkommen des Befragungs- und Verwaltungsdatensatzes für alle Haushalte nach dem neuen Konzept, 2010



Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz und Verwaltungsdatensatz), HFCS 2010, WIFO-Darstellung.

Abbildung 38: Äquivalente Primäreinkommen des Verwaltungsdatensatzes in Relation zum Einkommen des Befragungsdatensatz nach dem neuen Konzept für alle Haushalte, 2010



Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz und Verwaltungsdatensatz), HFCS 2010, WIFO-Darstellung.

7.3 Vergleich der äquivalenten Primäreinkommen in Teil I und Teil II der Studie

Dieser Abschnitt zeigt, wie sich die Unterschiede der Definition der Einkommen und der Erfassung der Mehrheit der Einkommenskomponenten auf die Verteilung auswirken. Der Gini-Koeffizient der Verteilung der äquivalenten Primäreinkommen aller Haushalte auf der Grundlage des neuen Einkommenskonzepts mit den Verwaltungsdaten liegt mit 0,383 um knapp 7% über jenem der äquivalenten Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte anhand des bisherigen Konzepts mit dem Befragungsdatensatz (Übersicht 51). Das äquivalente mediane Primäreinkommen anhand des neuen Konzepts liegt um 6% und das durchschnittliche um 10% über jenem gemäß des bisherigen Konzepts. Für die etwas höhere Abweichung des Mittelwerts im Vergleich zum Median sind die Veränderungen am oberen Ende der Verteilung verantwortlich: Im obersten Dezil liegen die äquivalenten Primäreinkommen nach dem neuen Konzept (aufgrund der zusätzlichen Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit, Vermögenserträge und netto-imputierten Mieten aber auch aufgrund der besseren Erfassung durch Verwaltungsdaten) um 21% über den entsprechenden Einkommen nach dem bisherigen Konzept. Im untersten Dezil fallen trotz der niedrigeren Werte durch die Erfassung anhand von Verwaltungs- statt Befragungsdaten die äquivalenten Primäreinkommen durch die Einbeziehung der netto-imputierten Mieten und der Einkommen aus Selbständigkeit und Vermögenserträge um 8% höher aus. Der Abstand im äquivalenten Primäreinkommen der Haushalte zwischen dem ersten und dem zehnten Dezil fällt mit dem neuen Konzept höher aus: Das oberste Dezil erreichte das 26-Fache (nach dem bisherigen Konzept das 24-Fache) des Einkommens im untersten Dezil.

7.4 Vergleiche mit dem äquivalenten Bruttogesamteinkommen

In den nachfolgenden Darstellungen in Kapitel 8 und Kapitel 9 bildet das bedarfsgewichtete Bruttogesamteinkommen aller Haushalte, d. h. die Summe aus äquivalenten Primäreinkommen und äquivalenten monetären Transfers, die Basis für die Sortierung und Einteilung der Haushalte nach Quantilen.

Während die äquivalenten Primäreinkommen nach dem neuen Konzept höher als nach dem bisherigen sind, stellt sich dieser Vergleich für die äquivalenten Bruttogesamteinkommen für die niedrigsten Einkommen anders dar: Werden die Haushalte nach den unterschiedlich konzipierten Gesamteinkommen sortiert, liegen nach dem neuen Konzept die durchschnittlichen Einkommen im ersten Dezil um 5½% unter jenen des bisherigen Konzepts. In der genaueren Betrachtung lässt sich dieser Unterschied auf die Höhe der Pensionen eingrenzen. Zum einen sind im Verwaltungsdatensatz weniger PensionistInnen im ersten Dezil und zudem erhalten diese eine geringere Leistung.

Die Gegenüberstellung der jeweils sortierten äquivalenten Bruttogesamteinkommen mit den äquivalenten Primäreinkommen nach den beiden Konzepten zeigt, dass im ersten Dezil die monetären Transferleistungen nach dem neuen Konzept mit 122% der Primäreinkommen merklich niedriger ausfallen als nach dem bisherigen Konzept mit 155%. In den übrigen

Dezilen ist dagegen die relative Bedeutung der öffentlichen Geldleistungen in beiden Konzepten gleich und schmilzt mit steigendem Einkommen rasch ab: von 25% im zweiten, 7% im fünften und 1¼% im obersten Dezil. Der Gini-Koeffizient verringert sich durch die Einbeziehung der monetären Transfers um 9½% (bisheriges Konzept 11¼%) und die Relation des Einkommens im obersten zu jenem im untersten Dezil wird mehr als halbiert, vom 26-Fachen (Primäreinkommen) auf das 12-Fache (Sekundärverteilung; bisheriges Konzept: vom 24-Fachen auf das 9½-Fache).

Übersicht 51: Vergleich der Einkommensverteilungen des äquivalenten Primär- und Brutto-gesamteinkommens nach bisherigem und neuem Einkommenskonzept, 2010

Äquivalenz-primäreinkommen	Äquivalente Primäreinkommen				Bruttoäquivalenzgesamt-einkommen	Bruttoäquivalenzgesamt-einkommen			
	Befragungsdaten (bisheriges Konzept)		Verwaltungsdaten (neues Konzept)			Befragungsdaten (bisheriges Konzept)		Verwaltungsdaten (neues Konzept)	
	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %		In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %
1. Dezil	269	1,1	292	1,1	1. Dezil	688	2,6	649	2,3
2. Dezil	950	3,9	961	3,6	2. Dezil	1.181	4,5	1.199	4,2
3. Dezil	1.312	5,4	1.362	5,0	3. Dezil	1.514	5,8	1.566	5,5
4. Dezil	1.649	6,7	1.706	6,3	4. Dezil	1.803	6,9	1.881	6,6
5. Dezil	1.964	8,0	2.072	7,7	5. Dezil	2.106	8,0	2.217	7,7
6. Dezil	2.305	9,4	2.444	9,0	6. Dezil	2.423	9,3	2.571	9,0
7. Dezil	2.681	10,9	2.856	10,6	7. Dezil	2.784	10,6	2.971	10,4
8. Dezil	3.166	12,9	3.407	12,6	8. Dezil	3.258	12,5	3.505	12,2
9. Dezil	3.885	15,8	4.241	15,7	9. Dezil	3.960	15,1	4.332	15,1
10. Dezil	6.346	25,9	7.676	28,4	10. Dezil	6.429	24,6	7.766	27,1
1. Quartil	732	7,5	754	7,0	1. Quartil	1.035	9,9	1.036	9,0
2. Quartil	1.726	17,6	1.804	16,7	2. Quartil	1.881	18,0	1.969	17,2
3. Quartil	2.600	26,5	2.768	25,6	3. Quartil	2.706	25,9	2.887	25,2
4. Quartil	4.752	48,4	5.482	50,7	4. Quartil	4.835	46,2	5.572	48,6
1. Terzil	914	12,4	944	11,7	1. Terzil	1.185	15,1	1.201	14,0
2. Terzil	2.143	29,1	2.262	27,9	2. Terzil	2.272	29,0	2.402	27,9
3. Terzil	4.300	58,5	4.899	60,4	3. Terzil	4.386	55,9	4.994	58,1
Insgesamt	2.452	100,0	2.702	100,0	Insgesamt	2.614	100,0	2.866	100,0
	Gini-Koeffizient					Gini-Koeffizient			
Insgesamt	0,359		0,383			0,318		0,347	

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz und Verwaltungsdatensatz), HFCS 2010, WIFO-Berechnungen.

8 Zusammensetzung und Verteilung der Primär- bzw. Markteinkommen

Silvia Rocha-Akis

Mit der Ausweitung der Analyse auf alle Einkunftsarten verdient auch die Zusammensetzung der Primär- bzw. Markteinkommen nach Einkommensschichten näheres Interesse. Das äquivalente Primäreinkommen stellte 2010 im Durchschnitt über alle Haushalte etwas mehr als 94% des äquivalenten Gesamteinkommens dar; d. h. das Gesamteinkommen der Haushalte bestand im Schnitt zu 6% aus äquivalenten monetären Sozialleistungen (Übersicht 52).

Übersicht 52: Bedeutung der Einkommenskomponenten des äquivalenten Primäreinkommens, 2010

Bruttoäquivalenzgesamteinkommen	Insgesamt ¹⁾	Äquivalente Primäreinkommen				Insgesamt	Pensionen	Netto-imputierte Mieten
		Markteinkommen						
		Unselbständige Tätigkeit	Selbständige Tätigkeit	Vermietung, Verpachtung	Zinsen, Dividenden			
Anteile am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen in %								
1. Dezil	62,5	15,5	.	.	1,4	18,5	33,5	5,0
2. Dezil	79,8	26,9	4,8	.	1,2	33,2	39,9	3,9
3. Dezil	87,3	35,3	4,9	.	1,0	41,5	39,2	3,9
4. Dezil	90,5	40,7	7,3	0,5	1,4	49,9	35,5	4,3
5. Dezil	92,4	49,1	5,6	0,4	1,3	56,5	31,3	3,7
6. Dezil	94,3	55,2	6,9	0,8	1,7	64,5	25,4	3,9
7. Dezil	95,7	57,2	5,6	0,8	1,8	65,5	25,8	4,0
8. Dezil	96,8	66,1	6,0	0,7	2,2	74,9	18,1	3,5
9. Dezil	97,6	64,8	7,1	1,3	2,7	75,9	18,4	3,0
10. Dezil	98,5	57,8	12,1	3,2	12,5	85,5	10,7	2,1
1. Quartil	77,7	26,4	4,0	0,3	1,2	31,8	38,0	4,3
2. Quartil	90,8	43,6	6,1	0,4	1,3	51,5	34,3	3,9
3. Quartil	95,3	58,4	6,2	0,7	1,8	67,1	23,8	3,9
4. Quartil	98,1	61,1	9,7	2,3	8,2	81,3	14,1	2,5
1. Terzil	81,6	29,9	4,5	0,3	1,2	36,0	38,5	4,2
2. Terzil	93,3	52,2	6,1	0,6	1,5	60,5	28,3	3,9
3. Terzil	97,8	61,2	9,2	2,0	7,2	79,5	15,3	2,8
Insgesamt	94,3	54,3	7,7	1,4	4,8	68,1	22,2	3,3
Mrd. € pro Jahr ²⁾								
Insgesamt	189,8	114,54	17,03	2,70	10,09	144,35	37,47	6,57

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. "." ... Ergebnis beruht auf geringen Fallzahlen in der Stichprobe. – ¹⁾ Beinhaltet auch die geleisteten inter-Haushaltstransfers und Unterhaltszahlungen. – ²⁾ Nicht äquivalisierte Werte.

Wie zu erwarten, war die relative Bedeutung der öffentlichen Geldleistungen für die Haushalte im unteren Einkommensbereich überdurchschnittlich hoch, dies drückte sich in

einem geringeren Primäreinkommensanteil am Gesamteinkommen aus. Der Anteil erreichte 62,5% für die Haushalte im untersten Dezil und stieg im zweiten Dezil auf knapp 80% bzw. im dritten Dezil auf 87%. Mit steigendem Primäreinkommen schrumpfte somit der Anteil der monetären Transfers. Für jene, die sich im obersten Dezil befanden, machten die Geldleistungen lediglich 1,5% ihres Gesamteinkommens aus. Dieser mit der Einkommenshöhe schrumpfende Anteil der Geldleistungen täuscht darüber hinweg, dass der Unterschied in der durchschnittlichen Höhe der bezogenen Geldleistungen im oberen und unteren Bereich der Einkommensverteilung verhältnismäßig bescheiden ausfällt, da ein guter Teil der monetären Transfers einkommensunabhängig ist: Die Haushalte im unteren Einkommensdrittel bezogen im Schnitt 220 € (18,4% des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens), jene im oberen Einkommensdrittel 110 € (2,2% des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens) an monatlichen äquivalenten Geldleistungen.

Übersicht 53: Verteilung der Einkommenskomponenten des äquivalenten Primäreinkommens, 2010

Bruttoäquivalenzgesamteinkommen	Insgesamt ¹⁾	Äquivalente Primäreinkommen Markteinkommen				Insgesamt	Pensionen	Netto- imputierte Mieten
		Unselbständige Tätigkeit	Selbständige Tätigkeit	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	.	1,1	2,0	7,5	5,0
3. Dezil	5,1	3,6	3,5	.	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. Quartil	7,4	4,4	4,7	1,7	2,2	4,2	15,5	11,9
2. Quartil	16,5	13,8	13,7	5,0	4,8	13,0	26,6	20,4
3. Quartil	25,5	27,1	20,2	13,3	9,4	24,8	27,1	30,0
4. Quartil	50,6	54,7	61,4	80,1	83,5	58,0	30,9	37,7
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

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. "..." Ergebnis beruht auf geringen Fallzahlen in der Stichprobe. – ¹⁾ Beinhaltet auch die geleisteten inter-Haushaltstransfers und Unterhaltszahlungen.

Die Primäreinkommen erreichten 2010 ein Volumen von 190 Mrd. € und setzten sich zu mehr als der Hälfte aus Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit (115 Mrd. €), gefolgt von Pensions-

leistungen (37 Mrd. €), Einkommen aus Selbständigkeit (17 Mrd. €) und Vermögenserträgen (13 Mrd. €) sowie netto-imputierten Mieten (6,5 Mrd. €) zusammen. Werden diese Werte auf Haushaltsebene äquivalisiert, zeigt sich in der näheren Betrachtung, dass das Bruttoäquivalenzgesamteinkommen im Durchschnitt zu 54,3% aus Unselbständigeneinkommen und zu 22,2% aus Pensionseinkommen bestand. Für die ersten drei Dezile stellten die Pensionseinkommen mit 33,5% bis knapp 40% die wichtigste Primäreinkommensquelle ihres Gesamteinkommens dar. Anders als die Pensionseinkommen, deren Bedeutung gemessen am Gesamteinkommen mit steigendem Haushaltseinkommen von knapp 40% im zweiten¹⁵⁵⁾ auf 10,7% im obersten Dezil sank, nahm der Stellenwert von Löhnen und Gehältern von 15,5% im ersten auf 66,1% im achten Dezil zu. Für die 20% einkommensstärksten Haushalte fielen die Anteile der Einkünfte aus unselbständiger Erwerbstätigkeit relativ geringer aus (64,8% im neunten Dezil bzw. 57,8% im zehnten Dezil), da in diesem Einkommenssegment die Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit und Vermögenserträge (insbesondere Zinsen und Dividenden) an Bedeutung gewinnen.

Die drittgrößte Einkommenskomponente bilden Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit, sie machten insgesamt weniger als 8% der Einkommen aus. Der Beitrag dieser Einkommensquelle zum Gesamteinkommen war zwischen dem zweiten und dem neunten Dezil mit rund 5% bis 7% relativ stabil. Für die Haushalte im obersten Dezil entfielen im Durchschnitt etwas über 12% des Gesamteinkommens auf Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit, während sie im ersten Dezil mit 1¼% geringe Bedeutung hatten.

Die viertgrößte Komponente des Primäreinkommens bildeten die Zinsen und Dividenden, die zwischen dem ersten und dem neunten Dezil lediglich zwischen 1,0% und 2½% zum Gesamteinkommen beitrugen. Die 10% der Haushalte mit dem höchsten Gesamteinkommen konnten allerdings im Durchschnitt 12,5% ihres Gesamteinkommens über diese Einkunftsart lukrieren¹⁵⁶⁾. Zu bedenken ist allerdings, dass trotz des Matchings mit den HFCS-Daten das Problem der Untererfassung hoher Einkommen zum Tragen kommt¹⁵⁷⁾, sodass von einem höheren tatsächlichen Anteil von Vermögenseinkommen am Gesamteinkommen auszugehen ist.

Während drei Viertel der privaten Haushalte zumindest über ein geringes Einkommen aus Zinsen und Dividenden verfügte, stellten Einkommen aus Vermietung und Verpachtung laut EU-SILC nur für 5% der Haushalte eine Einkommensquelle dar. Die erfassten Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung verteilten sich über alle Haushalte ähnlich ungleich wie die Zinsen und Dividenden.

Die netto-imputierten Mieten bilden einen weiteren Bestandteil des Primäreinkommens, da der Entfall der Miete für diese Haushalte Einkommen freisetzt. Dieses nicht-monetäre Einkom-

¹⁵⁵⁾ Im ersten Dezil war der Anteil geringer (33,5%), da die übrigen monetären Transfers ein größeres Gewicht einnehmen.

¹⁵⁶⁾ Laut *Humer et al.* (2013) machten in Österreich im Jahr 2010 die Vermögenseinkünfte im obersten Prozent der Haushalte, die ein Erwerbseinkommen bezogen, mehr als ein Drittel ihres Jahresgehalts aus.

¹⁵⁷⁾ Ein Vergleich der Bedeutung von Kapitaleinkommen für die Einkommensverteilung in Österreich anhand der Daten von EU-SILC und des HFCS wird in *Humer et al.* (2013) vorgenommen.

men machte bis zum achten Dezil ein Vielfaches der Vermögenserträge aus. Im untersten Dezil trugen die fiktiven Mieten 5% zum Gesamteinkommen bei; zwischen dem zweiten und dem achten Dezil fiel der Anteil von knapp 4% auf 3,5%. Für die Haushalte in den beiden obersten Dezilen war diese Einkommenskomponente mit 3% im neunten Dezil und 2% im zehnten Dezil weniger bedeutsam als die Vermögenserträge¹⁵⁸⁾.

Unbestritten ist, dass sich das Vermögen aus vielen Komponenten zusammensetzen kann, die ebenfalls (etwa durch die Veräußerung von Vermögen oder Erlangung bonitätsbedingt günstiger Kredite) neben den in dieser Studie berücksichtigten laufenden Vermögenserträgen wie Zinsen, Dividenden, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung Einkommen generieren können. Dazu zählen etwa Immobilienvermögen, Unternehmensbeteiligungen (einschließlich land- und forstwirtschaftlichen Betrieben) sowie Finanzvermögen (u. a. Fonds, Aktien, Anleihen)¹⁵⁹⁾ aber auch – im weiteren Sinne – das Humanvermögen. Darüber hinaus kann Vermögen über Erbschaften und Schenkungen an andere weitergegeben werden, die es ihrerseits investieren, konsumieren oder weitergeben. Laut HFCS (2010) hielten die vermögensreichsten 5% der Haushalte fast die Hälfte des gesamten Bruttovermögens (Finanz- und Sachvermögen), während die untere Hälfte der Haushalte 4% besaßen. Während es sich bei der unteren Hälfte der VermögensbesitzerInnen vorrangig um MieterInnen handelte (83%), deren (niedriges) Vermögen (Median Nettovermögen – Bruttovermögen abzüglich Verschuldung – rund 11.000 €) vor allem aus einem Auto und einem Sparbuch bestand, verfügten die obersten 5% der Haushalte in der Vermögensverteilung im Median über rund 1,7 Mio. € an Nettovermögen und ein meist breit diversifiziertes Portfolio (Andreasch et al., 2012).

¹⁵⁸⁾ Eine Untersuchung des Effekts von imputierten Mieten auf die Einkommensverteilung in Österreich findet sich in Fessler et al. (2015).

¹⁵⁹⁾ Eine Definition der Komponenten des Nettovermögens findet sich in Fessler et al. (2015).

9 Verteilungswirkungen der öffentlichen Abgaben

Alois Guger, Silvia Rocha-Akis

In diesem Abschnitt wird die relative Belastung durch Abgaben für alle in diesem Teil der Arbeit berücksichtigten Einkommenskomponenten des Primäreinkommens sortiert nach der Höhe des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens beschrieben. Auf Haushaltsebene wird von jeder Einkommensart der Anteil der für dieses Einkommen entrichteten äquivalenten Abgaben nach Einkommensquantilen ermittelt.

9.1 Steuern und Abgaben nach Einkunftsart

9.1.1 Abgaben auf die Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit

Für Lohnneinkommen stellten sowohl der Arbeitnehmer- als auch der ArbeitgeberInnenanteil an den Sozialabgaben bis zum neunten Dezil eine größere Belastung dar als die entrichtete Lohnsteuer. Aufgrund des höheren Beitragssatzes zur Pensionsversicherung, den Beiträgen zur Unfallversicherung und zum Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) fallen die Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen höher als die der ArbeitnehmerInnen aus. Gemessen als Anteil an den Bruttoentgelten für unselbständige Erwerbstätigkeit betrug der durchschnittliche effektive arbeitnehmerseitige Sozialabgabensatz 12,4%, der arbeitgeberseitige Sozialabgabensatz 19,7% und der effektive Lohnsteuersatz 11,1% (Übersicht 54). Trotz eines proportionalen gesetzlichen Sozialabgabensatzes von 39,9% (18,2% arbeitnehmerseitig; 21,7% arbeitgeberseitig) war aufgrund der Geringfügigkeitsgrenze, des reduzierten Arbeitslosenversicherungsbeitrags für niedrige Bruttomonatsentgelte und der Höchstbeitragsgrundlage – sowie der heterogenen Zusammensetzung der Lohnneinkommen in den Haushalten¹⁶⁰) – die durchschnittliche effektive Sozialabgabenbelastung geringer: Mit knapp 35% war sie für die Haushalte im unteren und mittleren Terzil um rund 4 Prozentpunkte höher als für die Haushalte im oberen Drittel der Verteilung der äquivalenten Gesamteinkommen. Auf die Bruttoentgelte der 10% der Haushalte mit den höchsten äquivalenten Gesamteinkommen entfiel aufgrund der Höchstbeitragsgrundlage ein niedrigerer Anteil an äquivalenten Sozialabgaben als auf die Bruttoentgelte der 10% der Haushalte mit den niedrigsten äquivalenten Gesamteinkommen, obwohl dort die Geringfügigkeitsgrenze und die nach dem Einkommen gestaffelten Arbeitslosenversicherungsbeiträge (siehe Kapitel 5.1) besonders zum Tragen kommen.

Die Lohnsteuer wirkte aufgrund des tariflichen Grundfreibetrags in Höhe von 11.000 € pro Jahr und den nach Einkommensstufen steigenden Grenzsteuersätzen progressiv: Der effektive Lohnsteuersatz stieg von 2,9% im unteren auf 6,9% im mittleren und 13,9% im oberen Einkommensdrittel der nach den Bruttoäquivalenzgesamteinkommen geordneten Haushalte.

¹⁶⁰) Der effektive Sozialabgabensatz auf der Haushaltsebene bildet sich als Durchschnitt der Sozialabgabensätze aller Haushaltsmitglieder. Wenn z. B. eine Person in einem Paarhaushalt ein Lohnneinkommen über der Höchstbeitragsgrundlage und die andere Person ein Einkommen unter der Geringfügigkeitsgrenze bezieht, liegt der effektive Sozialabgabensatz des Haushalts deutlich unter dem gesetzlichen individuellen Abgabensatz.

Übersicht 54: Äquivalente Steuerleistung der Einkommenskomponenten des äquivalenten Primäreinkommens, 2010

Bruttoäquivalenzgesamt-einkommen	Unselbständigeneinkommen (einschließlich der Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen)				Selbständigeneinkommen	Erträge aus Vermietung und Verpachtung	Zinsen und Dividen den	Pensionen	
	Lohnsteuer	Sozialabgaben der ArbeitnehmerInnen	Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen	Insgesamt	Einkommensteuer, Sozialabgaben	Einkommensteuer	Kapitalertragsteuer	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. Quartil	2,1	12,3	21,6	36,0	21,3	12,9	25,0	1,9	4,9
2. Quartil	5,4	13,1	22,2	40,7	21,2	13,3	25,0	8,1	5,3
3. Quartil	8,2	13,3	21,1	42,6	25,2	14,1	25,0	13,6	5,6
4. Quartil	14,9	11,8	18,2	44,9	34,4	22,7	25,0	19,8	5,5
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. € pro Jahr ¹⁾								
Insgesamt	15,5	17,5	28,0	61,0	5,2	0,4	1,5	4,6	2,0

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. Aufgrund geringer Fallzahlen in der Stichprobe und deren starker Streuung werden für Steuern von Einkommen aus Selbständigkeit und Vermögenserträge einzelne Dezilwerte nicht ausgewiesen. – ¹⁾ Nicht im Einkommen enthalten. – ²⁾ Nicht äquivalisierte Werte.

Insgesamt stieg zwar der Anteil der Abgaben mit der Höhe des Unselbständigeneinkommens. Die Progression war allerdings vor allem im unteren Einkommensdrittel aufgrund der hohen Grenzabgabenbelastung an den Sprungstellen stark ausgeprägt¹⁶¹⁾.

¹⁶¹⁾ Insbesondere die hohe Grenzbelastung beim Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze und des tariflichen Grundfreibetrags setzen gesellschaftspolitisch problematische Arbeitsangebotsanreize, da als Folge der Reaktion auf das Abgabensystem geringfügige bzw. Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse gefördert werden. Guger – Leoni (2006), Eckerstorfer et al. (2013) und Mayrhuber et al. (2014) zählen zu den Beiträgen, die sich mit dieser Thematik befassen.

9.1.2 *Abgaben auf die Selbständigeneinkommen*

Die Bruttoäquivalenzeinkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit waren im Jahr 2010 äußerst ungleich verteilt: Das obere Einkommensdrittel bezog knapp 70%, das mittlere Drittel 22,4% und das untere 8,3% der Selbständigeneinkommen; 42,5% entfielen auf die Haushalte im obersten Einkommensdezil (Übersicht 53). Die auf Basis dieser Einkunftsart entrichteten direkten Abgaben (Einkommensteuern und Sozialabgaben), die als Differenz zwischen den (erfragten) Brutto- und Nettoeinkommen errechnet wurden¹⁶²⁾, beliefen sich auf 5,2 Mrd. €.

Aus Übersicht 54 geht hervor, dass die Haushalte im unteren Drittel mit 22,2% einen ähnlich hohen Anteil an Abgaben auf Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit entrichteten wie die Haushalte im mittleren Terzil (22,9%). Im oberen Einkommensdrittel betrug der Anteil 33,4% (bzw. im obersten Dezil 34,7%). Für die Selbständigeneinkommen ist in den unteren zwei Dritteln der Haushalte kein progressiver Abgabenverlauf feststellbar. Zu einem erheblichen Teil dürfte dies mit den höheren Mindestsozialabgaben auf Selbständigeneinkommen zu erklären sein.

Für mittlere bis höhere Einkommen ist die effektive Steuerbelastung durch die Sechstelbegünstigung (13. und 14. Monatsgehalt) auf Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit niedriger als im Falle von Selbständigeneinkommen. Allerdings können analog dazu seit 2010 Selbständige bis zu einem steuerlichen Gewinn von 30.000 € (für investive Gewinnverwendung auch darüber hinaus) einen Gewinnfreibetrag von 13% geltend machen. Generell besteht bei Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit – insbesondere für BezieherInnen hoher Einkommen – ein größerer steuerlicher Gestaltungsspielraum als im Falle von Unselbständigeneinkommen. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Einkünfte aus selbständiger Erwerbstätigkeit und die Vermögenserträge schwer zu trennen sind. Da Kapitaleinkommen relativ zu Arbeitseinkommen steuerlich attraktiver gestaltet werden können, besteht ein Anreiz, das aus Erwerbstätigkeit erzeugte Einkommen nicht als Erwerbseinkommen, sondern als Dividenden zu beziehen. Dieses Verhalten ist vor allem für hinreichend große Unternehmen etwa durch die Bildung von Kapitalgesellschaften und Stiftungen attraktiv.

9.1.3 *Abgaben auf Zinsen und Dividenden sowie Erträge aus Vermietung und Verpachtung*

Noch konzentrierter war die Verteilung der äquivalenten Vermögenserträge und somit auch die Verteilung der auf diese Einkommen entrichteten Steuern (Einkommen- und Kapitalertragsteuer): Die Haushalte im obersten Dezil der Bruttoäquivalenzgesamteinkommen erhielten 69,4% der Vermögenserträge (62,5% der Erträge aus Vermietung und Verpachtung und 71,4% der Zinsen und Dividenden; Übersicht 53) und entrichteten 71,3% des äquivalenten Steueraufkommens aus dieser Steuerart (Übersicht 56). Weitere 9,9% der Vermögenserträge kamen

¹⁶²⁾ Sozialabgaben und Einkommensteuer stehen nicht getrennt zur Verfügung, sondern werden für die Einkunftsarten aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, freiberuflicher Tätigkeit oder selbständiger Arbeit im Aggregat als direkte Abgaben ausgewiesen.

den Haushalten im neunten Dezil zugute, die einen entsprechenden Anteil (9,8%) zum Steueraufkommen beitrugen.

Werden die äquivalenten Abgaben und die entsprechenden Einkommen auf der Haushaltsebene in Relation gesetzt (Übersicht 54), zeigt sich hinsichtlich der Erträge aus Vermietung und Verpachtung aufgrund des progressiven Verlaufs des Einkommensteuertarifs, dass die darauf entrichtete Steuer mit dem Gesamteinkommen stieg (erstes Terzil: 10,6%; zweites Terzil: 13,7%; drittes Terzil: 22,4%; Übersicht 54). Die von den Haushalten abgeführten Abgaben auf Zinsen und Dividenden, für die ebenso wie für Erträge aus Vermietung und Verpachtung keine Sozialabgaben zu entrichten sind, beliefen sich hingegen unabhängig vom Haushaltseinkommen aufgrund der proportionalen Kapitalertragsteuer auf 25%.

9.1.4 Abgaben auf die Pensionseinkommen

Die äquivalenten Bruttopensionseinkommen waren – vor allem durch die in der gesetzlichen Pensionsversicherung vorhandene Höchstbeitragsgrundlage und die finanzielle Mindestabsicherung in Form der Ausgleichszulage – deutlich weniger ungleich verteilt als die Bruttoeinkommen aus abhängiger Beschäftigung: Auf das erste Drittel der Haushalte sortiert nach den Bruttoäquivalenzgesamteinkommen entfielen 24,3%, auf das mittlere 35,7% und auf das obere 40% der Pensionseinkünfte (Übersicht 53). Der Anteil der Sozialabgaben an den Pensionseinkommen lag im Durchschnitt über alle Haushalte bei 5,4% (Übersicht 54), da sich die zu leistenden Beiträge auf die gesetzliche Krankenversicherung beschränken, die einen Anteil von 5,1% der Bruttopension (bzw. weitere 3,4% für mitversicherte LebensgefährtInnen) betragen.

Da die zu entrichtenden Sozialabgaben im Vergleich zu jenen, die auf das Unselbständigeneinkommen anfallen, geringer sind, ergibt sich eine höhere Bemessungsgrundlage für die Lohnsteuer. Der Anteil der geleisteten Lohnsteuer am Pensionseinkommen fiel daher im Allgemeinen höher aus als jener am Lohnneinkommen. Hinzu kommt, dass die PensionistInnen im Gegensatz zu den ArbeitnehmerInnen im Rahmen des Steuerausgleichs bestimmte Ausgaben (Werbungskosten) nicht steuermindernd geltend machen können. Im unteren Drittel wurden auf die Pensionen Direktabgaben von 8,4%, im mittleren von 16½% und im oberen von 24,2% entrichtet (Übersicht 54).

9.2 Verteilungswirkungen der öffentlichen Abgaben insgesamt

In den früheren Umverteilungsstudien des WIFO und im Teil I dieser Studie wurden die Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen zur Finanzierung des Sozialstaates nicht einbezogen und damit implizit unterstellt, dass sie von den Unternehmen getragen werden. Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung betrachtet den ArbeitgeberInnenanteil an den Sozialabgaben als Soziallohn und damit als Lohnbestandteil, der zur Gänze den ArbeitnehmerInnen zugerechnet wird. Empirische Untersuchungen zur tatsächlichen ökonomischen Inzidenz von

Sozialversicherungsbeiträgen liefern keine eindeutigen Ergebnisse¹⁶³). Wir weisen ihre Verteilung daher in den folgenden zwei Abschnitten getrennt aus.

Übersicht 55: Bedeutung der äquivalenten Abgaben und des "Verfügbaren Einkommens" nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aller Haushalte, 2010

	Direkte Abgaben		Äquivalente		Abgaben insgesamt	"Verfügbare Einkommen"	Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen	
	Unselbständige Tätigkeit und Pensionen	Selbständige Tätigkeit	Vermögenserträge	Indirekte Steuern				
	Sozialabgaben	Lohnsteuer	Einkommensteuer, Sozialabgaben	Einkommen-, Kapitalertragsteuer				
Gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen in %								
<i>Bruttoäquivalenzgesamteinkommen</i>								
1. Dezil	3,6	0,2	0,1	0,4	18,0	22,3	76,7	3,8
2. Dezil	6,1	1,1	1,0	0,4	15,1	23,7	75,9	7,2
3. Dezil	7,8	3,4	1,2	0,3	12,9	25,6	73,9	10,0
4. Dezil	8,7	5,2	1,6	0,4	13,3	29,4	69,7	11,4
5. Dezil	10,0	7,0	1,1	0,4	11,5	30,1	69,3	14,0
6. Dezil	10,7	8,2	1,6	0,4	11,3	32,3	66,9	15,0
7. Dezil	11,0	9,6	1,5	0,6	10,4	33,2	66,1	15,1
8. Dezil	12,0	11,0	1,8	0,6	9,8	35,2	64,0	16,8
9. Dezil	11,5	13,2	2,3	1,0	8,0	35,9	63,2	15,4
10. Dezil	7,9	14,8	4,2	3,9	7,0	37,7	61,0	11,7
1. Quartil	6,0	1,4	0,9	0,3	15,5	24,0	75,4	7,1
2. Quartil	9,2	5,8	1,3	0,4	12,3	29,0	70,3	12,3
3. Quartil	11,1	9,3	1,6	0,5	10,7	33,2	66,0	15,5
4. Quartil	9,5	13,9	3,3	2,6	7,6	36,9	62,0	13,5
1. Terzil	6,7	2,4	1,0	0,3	14,7	25,2	74,2	8,2
2. Terzil	10,4	7,7	1,4	0,5	11,4	31,3	67,9	14,3
3. Terzil	9,9	13,3	3,1	2,2	8,0	36,5	62,5	13,9
Insgesamt	9,6	10,2	2,3	1,5	9,9	33,4	65,7	13,2
Mrd. € pro Jahr ¹⁾								
Insgesamt	19,62	20,10	5,20	3,08	19,91	67,91	132,88	27,97

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Nicht äquivalisierte Werte.

¹⁶³⁾ Siehe Neumann (2014) und darin enthaltene Literaturempfehlungen.

Übersicht 56: Verteilung der äquivalenten Bruttogesamteinkommen, Abgaben und "Verfügbaren Einkommen" nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aller Haushalte, 2010

Bruttoäquivalenzgesamteinkommen	Bruttogesamteinkommen	Direkte Abgaben			Äquivalente		Indirekte Steuern	Abgaben insgesamt	"Verfügbare Einkommen"	Sozialabgaben der ArbeitnehmerInnen
		Unselbständige Tätigkeit und Pensionen	Lohnsteuer	Selbständige Tätigkeit	Vermögenserträge	Einkommen-, Kapitalertragsteuer				
		Sozialabgaben		Einkommensteuer, Sozialabgaben						
					Anteile in %					
1. Dezil	2,3	0,9	0,0	0,1	0,5	4,1	1,5	2,6	0,6	
2. Dezil	4,2	2,7	0,4	1,7	1,1	6,4	3,0	4,9	2,3	
3. Dezil	5,5	4,5	1,8	2,8	1,0	7,1	4,2	6,2	4,1	
4. Dezil	6,6	6,0	3,4	4,6	1,9	8,9	5,8	7,0	5,7	
5. Dezil	7,7	8,1	5,3	3,8	2,0	9,0	7,0	8,2	8,2	
6. Dezil	9,0	10,1	7,2	6,3	2,7	10,2	8,7	9,2	10,2	
7. Dezil	10,4	12,0	9,8	6,7	4,5	10,9	10,3	10,5	11,8	
8. Dezil	12,2	15,4	13,2	9,7	5,2	12,1	12,9	11,9	15,6	
9. Dezil	15,1	18,2	19,5	15,2	9,8	12,2	16,2	14,5	17,6	
10. Dezil	27,1	22,3	39,2	49,1	71,3	19,2	30,6	25,0	23,9	
1. Quartil	9,0	5,6	1,3	3,3	2,0	14,1	6,5	10,4	4,9	
2. Quartil	17,2	16,5	9,8	9,6	4,5	21,4	14,9	18,4	16,0	
3. Quartil	25,2	29,4	22,8	16,9	9,3	27,3	25,0	25,4	29,5	
4. Quartil	48,6	48,5	66,1	70,1	84,2	37,3	53,6	45,8	49,6	
1. Terzil	14,0	9,8	3,3	6,1	3,1	20,8	10,5	15,9	8,7	
2. Terzil	27,9	30,3	21,1	17,0	8,8	32,1	26,2	29,0	30,3	
3. Terzil	58,1	59,9	75,6	76,9	88,0	47,1	63,3	55,2	61,0	
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, HFCS 2010, WIFO-Berechnungen

9.2.1 Verteilung der Abgaben ohne Berücksichtigung der ArbeitgeberInnenbeiträge

Die Abgabenbelastung der privaten Haushalte betrug 2010 nach dem neuen Konzept – also für alle Haushalte und alle Einkommen auf Basis des Verwaltungsdatensatzes – im Durchschnitt 33,4% des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens. In diesen äquivalenten Abgaben sind alle direkten Steuern (Lohn-, Einkommen- und Kapitalertragsteuer), die Sozialabgaben (ArbeitnehmerInnenanteil) und die indirekten Steuern der privaten Haushalte berücksichtigt. Die Abgabenbelastung betrug im untersten Dezil 22,3% und stieg auf 37,7% im obersten Dezil (Übersicht 55). Nach Einkommensdritteln verteilt, betrug sie im ersten 25,2%, im zweiten 31,3% und im dritten 36,5%.

Im Durchschnitt lag die Abgabenbelastung damit nur um einen ½ Prozentpunkt über jener, die sich nach dem bisherigen Konzept für die Nicht-Selbständigenhaushalte ergab (Übersicht 18). Jedoch muss für eine Gegenüberstellung bedacht werden, dass die Gesamt-

einkommen nach neuem Konzept zusätzliche Einkommenskomponenten enthalten (Einkommen aus Selbständigkeit, Vermögenserträge sowie netto-imputierte Mieten) und somit die Basis für die Berechnung der Abgabenbelastung höher ist. Andererseits sind aufgrund des neuen Konzepts auch weitere Steuerkomponenten berücksichtigt.

Somit zeigt sich, dass die geleisteten Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen im Vergleich zum bisherigen Konzept im unteren Terzil mit 25,2% um 1,1 Prozentpunkte höher waren. Im Wesentlichen ist dies darauf zurückzuführen, dass sich für die Haushalte im unteren Einkommensbereich trotz des breiteren Einkommensbegriffs eine höhere relative Belastung durch indirekte Steuern ergab. Im Gegensatz dazu fiel der Anteil an geleisteten Sozialabgaben und Lohnsteuern am Gesamteinkommen im unteren Terzil geringer aus, da die Stichprobe mit dem neuen Konzept mehr Haushalte mit keinem oder einem sehr geringen zu versteuernden Einkommen enthält (siehe Kapitel 7). Ein (geringer) Teil dieses Effekts wird aber durch die in diesem Teil der Studie berücksichtigten Steuern und Abgaben auf Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit (höhere Mindestbeiträge zur Sozialversicherung) und auf Vermögenserträgen aufgehoben.

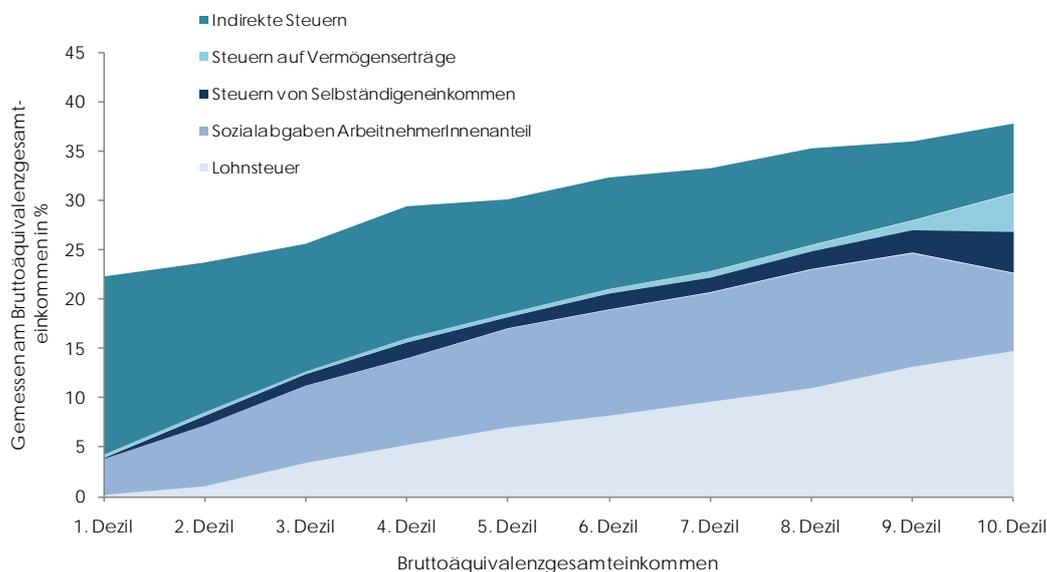
Obwohl auch im mittleren Terzil die Bruttoäquivalenzgesamteinkommen im Teil II der Studie höher ausfielen (Übersicht 51), zeigte sich laut neuem Konzept mit 31,3% eine etwas geringere relative Abgabenbelastung (-0,5 Prozentpunkte). Grund dafür sind die nun in die Analyse einbezogenen Einkommen aus selbständiger Beschäftigung und die Vermögenserträge, die das Primäreinkommen erhöhen, deren direkte Abgabenquote (Einkommensteuer und Sozialabgaben) aber im mittleren Einkommensbereich niedriger¹⁶⁴) ist als die aus Unselbständigeneinkommen (Übersicht 53).

Im oberen Terzil war hingegen auf Basis des neuen Konzepts die Abgabenbelastung mit 36,5% des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens um +0,7 Prozentpunkte höher. Gemessen an diesem Einkommen, das aufgrund der hohen Konzentration der Selbständigeneinkünfte- und Vermögenserträge im oberen Rand der Verteilung deutlich höher ist als im Teil I der Studie, zahlten die Haushalte im oberen Drittel (durch den Steuertarif und die Höchstbeitragsgrundlage bedingt) wesentlich weniger Steuern und Sozialabgaben auf Löhne und Gehälter. Im Gegenzug fiel der Anteil der entrichteten Abgaben auf Selbständigeneinkommen und Kapital höher aus.

Die Verteilung der Abgabenbelastung ist in Abbildung 39 dargestellt. Sie stellt auf Basis von Übersicht 55 und in Anlehnung an Abbildung 16 (Teil I), die sich auf die Nicht-Selbständigenhaushalte bezieht, alle berücksichtigten Steuern und Abgaben der privaten Haushalte (ohne ArbeitgeberInnenabgaben) gemessen am äquivalenten Bruttogesamteinkommen für alle Haushalte nach Dezilen dieses Einkommens dar.

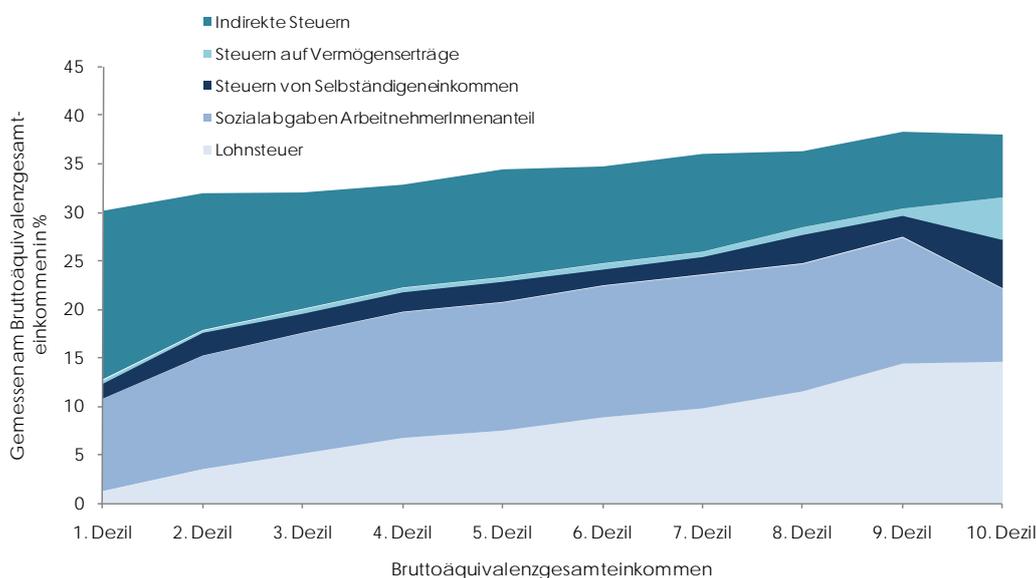
¹⁶⁴) Die Kapitalertragsteuer betrug 25%. Außerdem werden auf Kapitaleinkommen keine Sozialabgaben fällig.

Abbildung 39: Äquivalente Abgabenbelastung nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aller Haushalte, 2010



Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, HFCS 2010, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 40: Äquivalente Abgabenbelastung nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Erwerbstätigenhaushalte, 2010



Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, HFCS 2010, WIFO-Berechnungen.

In Summe kamen der Lohnsteuer, den Sozialabgaben (der ArbeitnehmerInnen und PensionistInnen) und den indirekten Steuern mit einem Aufkommen von jeweils rund 20 Mrd. € oder 10% des Gesamteinkommens etwa gleich große Bedeutung zu. Nach Einkommensschichten

fiel allerdings die Belastung nach Abgabensart sehr unterschiedlich aus. Vom ersten bis zum sechsten Dezil bildeten die indirekten Steuern die größte Belastung, im siebten und achten Dezil die Sozialabgaben und für die 20% der einkommensstärksten Haushalte stellte die Lohnsteuer die quantitativ wichtigste Abgabensart dar.

Der regressive Charakter der indirekten Steuern drückt sich wie im Teil I der Studie durch einen mit dem Einkommen kontinuierlich fallenden Anteil am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aus. Die Belastung war im untersten Dezil mit 18% am höchsten und fiel kontinuierlich auf 7% im obersten Dezil. Die arbeitnehmerseitigen Sozialabgaben wirkten nur bis zum achten Dezil progressiv, ihr Anteil am Bruttogesamteinkommen stieg von 3,6% im ersten auf 12% im achten Dezil an und bildete im zehnten Dezil mit knapp 8% die gleiche Belastung wie im dritten Dezil. Eindeutig stark progressiv wirkte die Lohnsteuer. Ihr Anteil am Gesamteinkommen stieg von 0,2% im untersten auf 14,8% im obersten Dezil¹⁶⁵) an. Der Beitrag der Steuern auf Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit (2,3% im Durchschnitt) spielte in der Gesamtbetrachtung eine untergeordnete Rolle. Ähnliches gilt für die Steuern auf Zinsen, Dividenden sowie Erträge aus Vermietung und Verpachtung, die im obersten Dezil knapp 4% des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens und insgesamt einen äußerst geringen Anteil am Steueraufkommen ausmachten (1,5%).

Das progressive Bild der Abgaben in Abbildung 39 ergibt sich vor allem aus einem strukturellen Effekt, da von Pensionen keine Pensionsversicherungsbeiträge und von Transfers nur in Ausnahmefällen direkte Abgaben der Haushalte anfallen, aber beide in den unteren Einkommensbereichen stärker vertreten sind. Betrachten wir nur die Abgabenbelastung der Erwerbstätigenhaushalte – also ohne Haushalte mit PensionistInnen und anderen TransfereinkommensbezieherInnen als HauptverdienerInnen – (Abbildung 40), so ergibt sich ein ähnlicher Progressions- und Abgabenstrukturverlauf wie für die Unselbständigenhaushalte in Abbildung 15 in Teil I.

Strukturbereinigt gestaltet sich also der Verlauf der Abgabenlast über die Dezile deutlich weniger progressiv als in Übersicht 55 oder Abbildung 39, wo alle Haushalte Teil der Stichprobe sind. Gemessen an den äquivalenten Bruttogesamteinkommen (also einschließlich der monetären Transfers) lag die Abgabenbelastung (ohne arbeitgeberseitige Sozialabgaben) der Erwerbstätigenhaushalte im Durchschnitt bei 35,9%, kontinuierlich ansteigend von 30,2% im ersten bis 38,3% im neunten Dezil und einem leichten Absinken auf 38,1% im zehnten Dezil.

Die Umverteilungswirkung von Steuern (einschließlich indirekter Steuern), Sozialabgaben und monetären Transfers kann anhand der Differenz zwischen dem bedarfsgewichteten Primär- und dem "Verfügbaren Einkommen" – dem Primäreinkommen abzüglich direkter und indirekter Steuern, Sozialabgaben der Erwerbstätigen und PensionistInnen zuzüglich aller monetärer Transfers – beschrieben werden: Das untere Drittel der Haushalte bezog 12,1% der äquivalenten Primäreinkommen (Übersicht 53), zahlte 10,5% aller äquivalenten Abgaben und verfügte über 15,9% des äquivalenten "Verfügbaren Einkommens" (Übersicht 56). Das mittlere Drittel hielt einen Anteil am Primäreinkommen von 27,7%, zahlte 26,2% an Abgaben und

¹⁶⁵) Gemessen an den Lohneinkommen 21,5% (Übersicht 54).

bezog 29% des "Verfügbaren Einkommens"; auf das obere Drittel entfiel ein Anteil von 60,2% der Primäreinkommen, 63,3% der Abgaben und 55,2% der "Verfügbaren Einkommen".

Sowohl das äquivalente Bruttogesamt- als auch das "Verfügbare Einkommen" waren mit dem neuen Konzept ungleicher verteilt als gemäß des bisherigen Konzepts. Da aber in dieser Darstellung mehr Haushalte am unteren Ende der Verteilung kein oder nur ein sehr geringes zu versteuerndes Einkommen bezogen und gleichzeitig die netto-imputierten Mieten als Teil des Einkommens betrachtet werden, weist das Progressionsmaß von *Musgrave – Thin*¹⁶⁶⁾ eine etwas stärkere Progressionswirkung des Systems von Steuern, Abgaben und monetären Transfers aus als anhand des bisherigen Konzepts. Der Anteil der Abgaben am gesamten Steueraufkommen, der auf das oberste Dezil entfiel (30,6%; Übersicht 56), war zwar aufgrund des höheren Einkommens höher als im Teil I der Studie (27,4%; Übersicht 19); gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen war die Belastung mit 37,7% (Übersicht 55) aber nur um 1 Prozentpunkt höher.

Box 4: Exkurs – Verteilungseffekte der Steuerreform 2015/16

Am 7. Juli 2015 wurde im Plenum des Nationalrates das Steuerreformgesetz 2015/16 mit dem Ziel beschlossen, Lohn- und Einkommensteuerpflichtige spürbar zu entlasten. Die beschlossenen Maßnahmen sehen (ohne Gegenfinanzierung) ein Entlastungsvolumen von 5,2 Mrd. € vor, das sich aus 4,4 Mrd. € geringerem Steueraufkommen aufgrund der Tarifreform der Lohn- und Einkommensteuer und 0,4 Mrd. € durch die Erhöhung und Ausweitung der Negativsteuer zusammensetzt (*Schratzenstaller, 2015B*). Das WIFO hat auf Basis seines Mikrosimulationsmodells eine Ex-ante Evaluierung der Verteilungs- und Aufkommenswirkungen dieser Reform vorgenommen (*Rocha-Akis, 2015*) und kommt zu eindeutig regressiven Verteilungseffekten der beschlossenen Maßnahmen – die Ergebnisse dieser Analyse werden hier zusammengefasst:

Unter der Annahme einer vollständigen Inanspruchnahme der Negativsteuer ist nach den Simulationsergebnissen durch die Anpassung des Lohn- und Einkommensteuertarifs, die Anhebung und Ausweitung der Negativsteuer, die Anhebung des Kinderfreibetrages, die Integration des ArbeitnehmerInnenabsetzbetrages in den Verkehrsabsetzbetrag (und dessen Erhöhung) sowie die Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der Sozialversicherung in Summe mit einem Einnahmenausfall von 4,94 Mrd. € zu rechnen. Zu mehr als der Hälfte des Einnahmenausfalles (rund 56%) würden dadurch die Haushalte im oberen Drittel der äquivalenten Nettohaushaltseinkommen entlastet. 32% würden auf das mittlere Drittel und 12% auf das untere entfallen.

Die Nettoeinkommenseffekte dieser Steuerreform steigen absolut und in Relation zum Einkommen sowohl mit der Höhe des Nettoindividualeinkommens als auch mit der Höhe des verfügbaren äquivalenten Haushaltseinkommens. Die relativ höchsten Einkommenszuwächse verzeichnen Haushalte im siebenten bis neunten Dezil der Verteilung der Nettohaushaltseinkommen. Während in den unteren zwei Dezilen nur wenige Haushalte begünstigt sind, da sie über zu geringes Einkommen verfügen, profitieren in der oberen Hälfte der Verteilung nahezu alle Haushalte von dieser Reform.

¹⁶⁶⁾ Siehe Teil I, Abschnitt 4.3.2 zur Erklärung von P_{MT} .

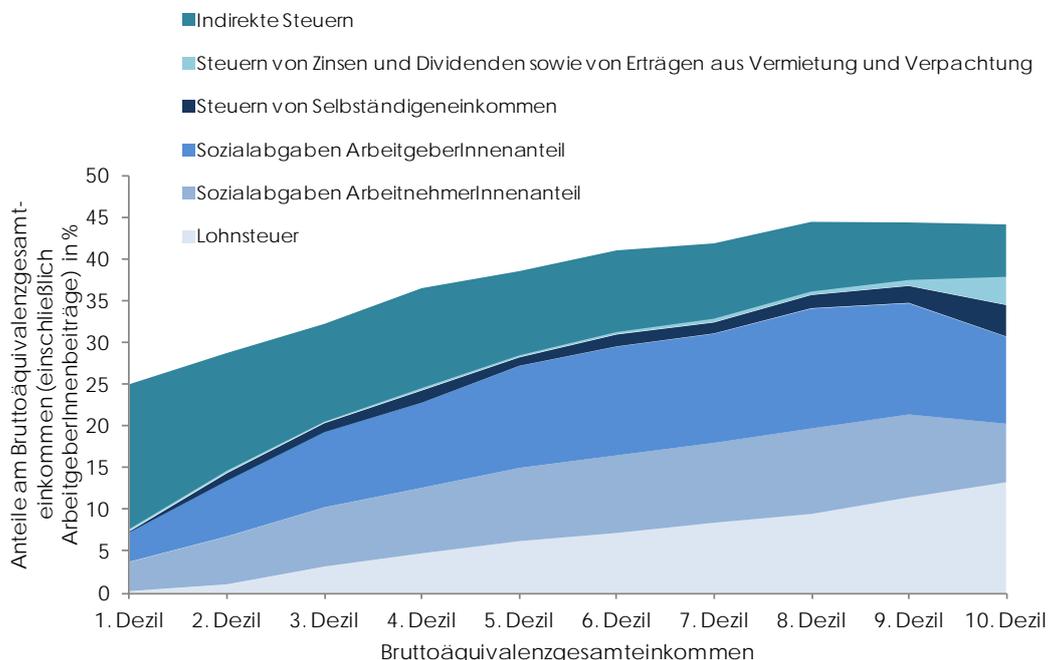
9.2.2 *Verteilung der Abgaben unter Berücksichtigung der ArbeitgeberInnenbeiträge*

In den bisherigen WIFO-Umverteilungsanalysen wurde der ArbeitgeberInnenanteil an den Sozialabgaben nicht einbezogen. Damit wurde dieser implizit als Unternehmensabgabe behandelt und unterstellt, dass er von den Unternehmen getragen wird. In der Verteilungsrechnung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bilden die ArbeitgeberInnenbeiträge dagegen einen Lohnbestandteil. Sie werden zusammen mit den Löhnen und Gehältern als Bruttoentgelt für unselbständige Arbeit als Entlohnung des Faktors Arbeit definiert und in der funktionalen Verteilungsrechnung – bei der Bestimmung der Lohnquote – dem Lohnanteil am Volkseinkommen zugerechnet. Dahinter steht die Annahme, dass die eigentliche Last von ArbeitgeberInnenbeiträgen ökonomisch von den ArbeitnehmerInnen getragen wird. So können die Kosten einer Anhebung des ArbeitgeberInnenbeitrags durch eine vollständige oder teilweise Senkung der Bruttolöhne auf die Arbeitnehmerseite überwältigt werden. Gemäß ökonomischer Theorie tragen jene Akteure, die empfindlicher auf Preis- oder Lohnveränderungen reagieren und ihr Verhalten dementsprechend anpassen können, einen kleineren Anteil der Beitragslast. Wer die Abgabenlast von ArbeitgeberInnenbeiträgen tatsächlich trägt, ist eine empirische Frage, die hier nicht untersucht ist.

In diesem Abschnitt wird daher ein Vergleich zu der Darstellung der Primäreinkommen ohne Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen (Kapitel 9.2.1) vorgelegt, der von der Annahme der VGR ausgeht und das Bruttoentgelt für Unselbständige als primäres Lohneinkommen zugrunde legt. Die erfassten, von den ArbeitnehmerInnen entrichteten Sozialabgaben machten in Summe 17,5 Mrd. € aus, die ArbeitgeberInnenbeiträge beliefen sich auf 28 Mrd. € und die Lohnsteuer erreichte ein Volumen von 15,5 Mrd. €.

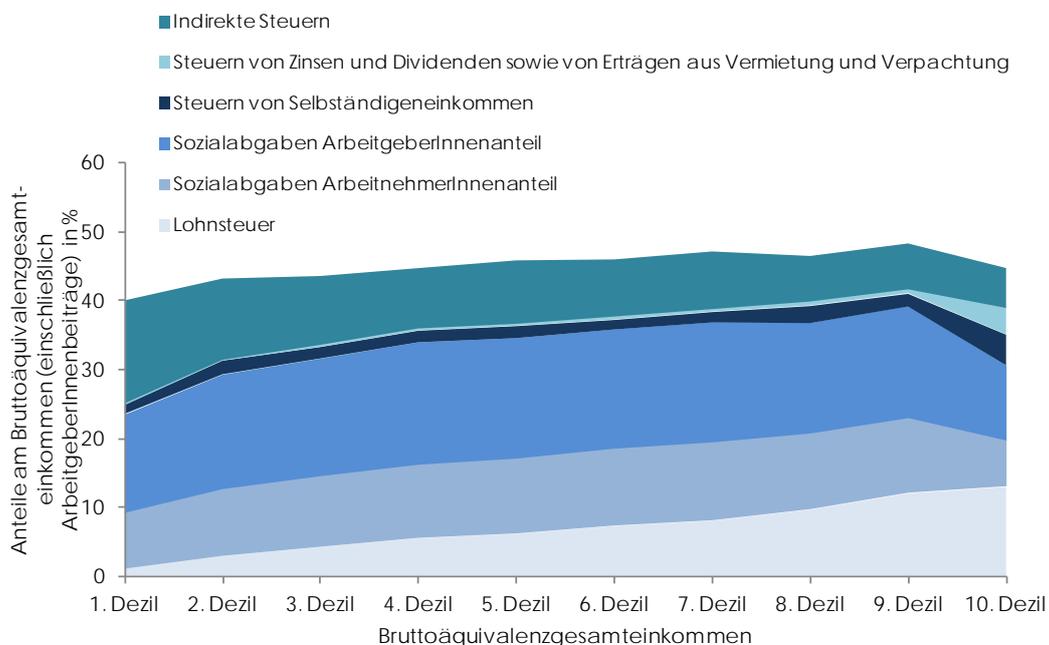
Werden alle Abgaben aller Haushalte betrachtet und in Relation zum Bruttogesamteinkommen (einschließlich ArbeitgeberInnenbeiträge) gesetzt, wird abermals die stark regressive Wirkung der indirekten Steuern erkennbar (Abbildung 41): Gemessen am Gesamteinkommen entrichteten die Haushalte im untersten Einkommensdezil 17% ihrer Einkommen an Umsatzsteuer, Mineralölsteuer, Tabaksteuer usw. Sie zahlten damit einen deutlich höheren Anteil als die anderen Einkommensgruppen an indirekten Steuern, die sich im Bereich der mittleren Einkommen auf 10% und im obersten Dezil auf 6% beliefen. Insgesamt stellten die Abgaben für die Haushalte im unteren Einkommensdezil 25% des Gesamteinkommens dar. Der Anteil der Abgaben stieg mit dem Einkommen rapide an und betrug für die Haushalte in der Mitte der Einkommensverteilung bereits knapp 40%. Ab dem achten Dezil erhöhte sich die Abgabenbelastung aufgrund der regressiven Abgabenstruktur der Sozialbeiträge und der Konsumsteuern nicht. Der Anteil der Abgaben lag für die 30% der Haushalte mit den höchsten Gesamteinkommen konstant bei rund 44%. Zwischen dem dritten und dem neunten Dezil machten die Sozialabgaben mehr als die Hälfte der Gesamtabgaben aus; im ersten und zweiten Dezil stellten die Konsumsteuern über 50% der Abgaben dar.

Abbildung 41: Äquivalente Abgabenbelastung (einschließlich Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen) aller Haushalte sortiert nach den Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010



Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, HFCS 2010, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 42: Äquivalente Abgabenbelastung (einschließlich Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen) der Erwerbstätigenhaushalte sortiert nach den Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010



Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, HFCS 2010, WIFO-Berechnungen.

Werden ausschließlich Erwerbstätigenhaushalte, also nur Haushalte mit selbständigen oder unselbständigen HauptverdienerInnen (ohne Haushalte mit PensionistInnen oder anderen TransfereinkommensbezieherInnen als HauptverdienerInnen) betrachtet, zeigt sich wieder eine wesentlich gleichmäßigere Abgabenbelastung zwischen den Einkommensgruppen: Vom Gesamteinkommen des unteren Einkommensdrittels der Erwerbstätigenhaushalte¹⁶⁷⁾ gingen etwa 43%, vom mittleren und oberen je rund 46% in Form von Abgaben an den Staat (Abbildung 42).

¹⁶⁷⁾ Erwerbstätigenhaushalte sind jene mit selbständig oder unselbständig beschäftigten HauptverdienerInnen.

10 Verteilung der Transferleistungen

Alois Guger, Silvia Rocha-Akis

Unterschiede zwischen Befragungs- und Verwaltungsdatensatz bzw. zwischen bisherigem und neuem Einkommenskonzept

Obwohl sich das Primäreinkommen auf Basis des neuen Konzepts (Übersicht 50) von jenem des bisherigen Konzepts unterscheidet, gestaltet sich die Verteilung der äquivalenten Transferleistungen über die Dezile des jeweiligen bedarfsgewichteten Primäreinkommens im Teil I und Teil II der Studie prinzipiell ähnlich (Übersicht 57 und Übersicht 48). Allerdings unterscheidet sich die Bedeutung der bezogenen Transfers für die Haushalte am unteren Rand der jeweiligen Verteilung, da durch die Berücksichtigung der netto-imputierten Mieten und der Selbständigeneinkommen das äquivalente Primäreinkommen am unteren Rand der Verteilung in diesem Teil der Studie höher ist als im Teil I. Daraus ergibt sich, dass die Bedeutung der öffentlichen Transfers bzw. deren Anteil am äquivalenten Primäreinkommen für die Haushalte im unteren Einkommensbereich geringer ist.

Im Weiteren werden nur jene öffentlichen Leistungen herausgegriffen und näher beschrieben, für die sich nach den beiden Konzepten unterschiedliche Verteilungswirkungen ergeben, sowie die Wohnbauförderung und die Bundesbeiträge zum Pensionssystem, die nur auf Basis des Verwaltungsdatensatzes analysiert wurden¹⁶⁸).

In den Verwaltungsdaten und auf Basis des neuen Einkommenskonzepts verteilten sich die äquivalenten Bildungs-, Familien- und Gesundheitsleistungen in einem geringeren Ausmaß in das untere Dezil. Ein Teil der Haushalte, die im Teil I der Studie im untersten Dezil einen Bezug von Arbeitslosengeld- bzw. Notstandshilfe aufwiesen, rutschte auf der Grundlage des neuen Konzepts in diesem Teil der Studie in höhere Dezile. Die Hinterbliebenenleistungen flossen hier auch in geringerem Ausmaß in das untere Dezil allerdings aufgrund der geringeren Höhe anhand des Verwaltungsdatensatzes. Sowohl bei den Arbeitslosenversicherungs- als auch bei den Hinterbliebenenleistungen waren die Unterschiede größtenteils auf die Abweichungen zwischen den Angaben der Befragten im Befragungsdatensatz und den Informationen auf der Basis der Verwaltungsdaten zurückzuführen.

Beide Größen hatten zwar nun einen geringen Anteil am gesamten äquivalenten Haushaltseinkommen, wirkten sich aber gerade im unteren Einkommensbereich für die betroffenen Haushalte entscheidend auf die verfügbaren Ressourcen aus.

Für die Erfassung der *Arbeitslosenversicherungsleistungen* werden alle Transfers, die laut dem sogenannten Transferdatensatz, der Informationen zu den Leistungen des Arbeitsmarktservice enthält, ausbezahlt werden, auf Personenebene aggregiert (*Statistik Austria*, 2014B). Durch die genaue Information über Art, Dauer und Höhe des Bezugs war einerseits die Anzahl der

¹⁶⁸) In Kapitel 14 werden die gesamten Verteilungseffekte kompakt zusammengefasst.

BezieherInnen höher und andererseits die Erfassung dieser Transferleistungen genauer¹⁶⁹⁾ als im Befragungsdatensatz. Auch mit den Verwaltungsdaten floss der Großteil der äquivalenten Mittel für Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2010 dem unteren Drittel der äquivalenten Primäreinkommen zu. Mit 83% (Übersicht 57) fiel aber der Anteil geringer aus als in den Auswertungen in Teil I (Übersicht 48). Im Detail zeigt sich, dass sich die Verteilung der Sozialhilfe kaum unterschied, aber sich jene der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik in die höheren Terzile verschob. Konkret waren die Anteile der äquivalenten Ausgaben für passive Leistungen im unteren Einkommensdrittel mit 83,2% um 6,3 Prozentpunkte geringer und die Anteile im mittleren und oberen Terzil um 3,6 bzw. gut 2,7 Prozentpunkte höher. Bei den Leistungen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist der Unterschied in der Verteilung noch markanter: Der Anteil der äquivalenten Ausgaben im unteren Einkommensdrittel lag bei 77% und war somit um rund 10½ Prozentpunkte geringer, während die Anteile im mittleren und oberen Terzil entsprechend höher ausfielen als in der Auswertung des Befragungsdatensatzes.

Gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der betroffenen Haushalte beliefen sich die passiven und aktiven Leistungen pro Haushalt im unteren Terzil auf 66%, im mittleren auf 27% und im oberen auf 14% der Gesamteinkommen (Übersicht 58).

Die *Hinterbliebenenleistungen* der Personen unter dem Regelpensionsalter unterscheiden sich zwischen den beiden Datensätzen sehr stark. Die durchschnittliche äquivalente Leistung je betroffenem Haushalt lag im Verwaltungsdatensatz bei 500 € und im Befragungsdatensatz bei 760 €, wobei dieser Unterschied über alle Einkommensdrittel der äquivalenten Primäreinkommen besteht. Abgesehen von den bekannten Problemen (wie Erinnerungslücken) in der Erfassung von Einkommensbefragungen dürfte hier die Vermischung von Eigen- und Hinterbliebenenpensionen eine Rolle spielen. In dieser Darstellung flossen 59% der äquivalenten Leistungen in das erste Drittel, dies entspricht dem Wert nach dem bisherigen Konzept. Im zweiten und dritten Terzil weichen die beiden Konzepte ab; in das zweite Terzil flossen um 6½ Prozentpunkte mehr Mittel in das obere Terzil um 6 Prozentpunkte weniger.

Die unterschiedliche absolute Höhe der Leistungen findet auch in deren ökonomischen Bedeutung – sowohl im Durchschnitt als auch nach Einkommensschichten – ihren Niederschlag: Im Durchschnitt der betroffenen Haushalte kamen auf Basis der Verwaltungsdaten die Hinterbliebenenleistungen auf 18,7% der äquivalenten Gesamteinkommen; in den unteren zwei Terzilen auf rund ein Viertel und im oberen auf knapp 13%. Nach den Befragungsdaten liegt der Durchschnitt bei fast 30%.

¹⁶⁹⁾ Zudem wird im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Verwaltungsdaten der Bezug von Übergangsgeld und von Weiterbildungsleistungen ausgewiesen.

Übersicht 57: Verteilung der äquivalenten monetären und realen Transfers nach den äquivalenten Primäreinkommen aller Haushalte, 2010

Äquivalenz-primäreinkommen	Passive, aktive Arbeitsmarktpolitik, Sozialhilfe	Familienleistungen	Gesundheitsleistungen, Pflegegeld	Äquivalent	Wohnbeihilfe	Miet- und Zinsvorteil	Hinterbliebenleistungen
				Bildungsleistungen			
Anteile in %							
1. Dezil	63,9	13,0	9,5	10,7	47,2	15,8	30,2
2. Dezil	11,1	12,2	12,4	10,9	34,1	11,6	.
3. Dezil	7,3	11,8	12,4	11,3	8,3	9,2	.
4. Dezil	.	13,2	10,9	11,7	5,5	8,8	.
5. Dezil	.	10,0	10,1	10,4	2,7	9,3	.
6. Dezil	.	8,7	9,9	10,2	.	10,1	.
7. Dezil	.	8,7	9,1	8,9	.	10,3	.
8. Dezil	.	7,6	8,8	9,3	.	9,4	.
9. Dezil	.	6,9	8,7	7,6	-	9,0	.
10. Dezil	.	7,9	8,3	9,1	-	6,4	.
1. Quartil	79,4	31,4	28,2	27,5	88,1	32,0	53,0
2. Quartil	11,7	28,7	27,1	27,4	9,7	22,8	19,5
3. Quartil	5,6	21,5	23,4	23,3	.	24,4	10,4
4. Quartil	.	18,4	21,3	21,7	.	20,8	17,2
1. Terzil	82,9	41,7	38,0	37,1	92,4	40,0	58,8
2. Terzil	12,0	33,1	33,2	33,8	6,6	32,2	22,5
3. Terzil	.	25,2	28,8	29,1	.	27,8	18,7
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Mrd. € pro Jahr ¹⁾							
Insgesamt	2,99	9,47	22,70	15,21	0,37	1,33	0,49

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. "." ... Ergebnis beruht auf geringen Fallzahlen in der Stichprobe. "-" ... keine Fälle in der Stichprobe vorhanden. - ¹⁾ Nicht äquivalisierte Werte.

Übersicht 58: Bedeutung der äquivalenten monetären und realen Transfers für die betroffenen Haushalte nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aller Haushalte, 2010

Bruttoäquivalenzgesamteinkommen	Äquivalent									
	Passive, aktive Arbeitsmarktpolitik	Sozialhilfe	Familienleistungen	Gesundheit	Pflegegeld	Bildungsleistungen Schulkin- der	Studierende	Wohnbeihilfe	Miet- und Zinsvorteil	Hinterbliebenenleistungen
	Gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen in %									
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. Quartil	72,4	36,2	37,3	30,8	16,6	51,5	91,8	10,9	9,5	29,1
2. Quartil	33,4	.	18,6	16,5	14,1	28,5	35,5	5,2	3,7	26,0
3. Quartil	20,9	.	11,0	10,1	9,2	17,8	19,9	.	2,5	19,9
4. Quartil	11,7	-	5,8	5,0	6,2	9,3	10,5	.	1,4	11,3
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 Haushalt in % aller Haushalte									
Insgesamt	5,8	1,8	23,4	100,0	8,3	19,3	8,4	5,6	27,8	2,0

Q: EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. "." ... Ergebnis beruht auf geringen Fallzahlen in der Stichprobe. "-" ... keine Fälle in der Stichprobe vorhanden.

Zusammenfassung der Umverteilungswirkungen der Wohnungspolitik

Im Teil II der Studie werden für den Bereich der *Wohnbauförderung* zwei zusätzliche Dimensionen der Objektförderung auf ihre Verteilungswirkung hin untersucht (Kapitel 13) nämlich der Zinsvorteil, der sich dadurch ergibt, dass Wohnbauförderdarlehen eine geringere Verzinsung als Hypothekarkredite von Banken bieten, und der Realtransfer durch gemeinnützige Wohnbauten. Die Ergebnisse werden in Übersicht 57 und Übersicht 58 unter der Position *Miet- und Zinsvorteil* zusammengefasst.

Hinsichtlich des Zinsvorteils zeigt sich, dass die Darlehenshöhe zwar keinen engen Bezug zum Einkommen aufweist, die Zinsvorteile aber aufgrund der höheren Zahl der BezieherInnen in den oberen Einkommensschichten deutlich den mittleren und oberen Einkommensklassen

zufließen. Nach jedem der drei angenommenen Varianten des Zinsdifferenzials war das Volumen nicht unbedeutend.

Die zweite zusätzliche Dimension betrifft die Realtransfers durch gemeinnützige Wohnbauten. Der Mietvorteil, der typischerweise mit dem Bezug einer Gemeinde- oder Genossenschaftswohnung einhergeht, wurde zunächst anhand des Vergleichs mit Mieten am freien Mietemarkt quantifiziert. Trotz einiger Unsicherheiten in dieser Schätzung zeigten sich deutliche Verteilungswirkungen des gemeinnützigen Wohnungsbestands. Besonders im Gemeindebau profitierten untere Einkommensschichten, während die Vorteile aus Genossenschaftswohnungen über beinahe alle Einkommensgruppen streuten. Relativ zum Einkommen zeigte sich bei beiden Sektoren die große Bedeutung für einkommensschwächere Haushalte.

Zusammenfassung der Umverteilungswirkung der Bundesmittel im öffentlichen Pensions-system

Eine weitere Ergänzung im Teil II der Studie stellt der Bereich der *Pensionsversicherung* dar. Die Pensionen werden wie in den früheren Arbeiten als Primäreinkommen behandelt. Die Ergänzung besteht nun darin, dass die allgemeinen Steuermittel als Teil der jährlichen Pensionsaufwendungen gesondert betrachtet und auf ihre Umverteilungswirkung hin analysiert wurden. Rund ein Viertel der Gesamtaufwendungen in der gesetzlichen Pensionsversicherung (ohne BeamtInnensystem) sind Bundesmittel, werden also durch allgemeine Steuermittel finanziert. Entsprechend dem Ansatz in der vorliegenden Studie steht dabei die Umverteilungswirkung innerhalb des Jahres 2010 im Mittelpunkt. Die Gegenüberstellung der geleisteten Pensionsversicherungsbeiträge der nach Einkommen aller Haushalte geschichteten Erwerbstätigen mit den nach Einkommen geschichteten Pensionsbezügen zeigte eine progressive Wirkung der Bundesmittel in der gesetzlichen Pensionsversicherung, da in den unteren Einkommensdezilen die empfangenen Pensionstransfers maßgeblich durch Steuermittel mitfinanziert sind. Erst in den oberen Einkommensdezilen sind die Pensionsleistungen durch die Pensionsversicherungsbeiträge der aktiv Beschäftigten gedeckt, Steuermittel treten hier zur Sicherung der Pensionen in den Hintergrund.

11 Umverteilungswirkungen der öffentlichen Abgaben und Transfers

Alois Guger, Silvia Rocha-Akis

Unter Verwendung des neuen Konzepts, das alle Haushalte und alle Einkommen einbezieht und sich für den überwiegenden Teil der Einkommen auf Verwaltungsdaten stützt, ergaben sich zum einen höhere und ungleicher verteilte Primär- oder Markteinkommen als anhand des bisherigen Konzepts, das sich auf Basis von Befragungsdaten mit einem engeren Einkommensbegriff auf Nicht-Selbständigenhaushalte beschränkt (Übersicht 50). Zum anderen gestaltet sich nach dem neuen Konzept das Abgabensystem progressiver, dagegen wirkt das Transfersystem weniger progressiv. Insgesamt hat das Ausmaß der Umverteilungswirkung durch das Steuer- und Transfersystem insgesamt leicht zugenommen.

Die durchschnittlichen Primäreinkommen (nicht äquivalisiert) aller Haushalte sind aufgrund der Einbeziehung der Selbständigeneinkommen und Vermögenserträge sowie der netto-imputierten Mieten nach dem neuen Konzept mit monatlich 4.330 € um 14,6% höher als nach dem bisherigen Konzept für die Nicht-Selbständigenhaushalte, und die Sekundäreinkommen nach staatlicher Umverteilung mit 3.940 € um 11,3%. Um die Haushaltsgröße und die Altersstruktur der Haushaltsmitglieder zu berücksichtigen, erfolgte – wie in Teil I – die Analyse auf Basis bedarfsgewichteter Pro-Kopf- bzw. Äquivalenzeinkommen. Diese betragen 2010 für alle Haushalte und alle Einkommen vor Steuern und Transfers nach dem neuen Konzept 2.700 € (+10% gegenüber dem bisherigen Konzept) und nach Berücksichtigung von Steuern und monetären sowie realen Transfers 2.410 € (+8%).

Die Primäreinkommen sind nach dem neuen Konzept aufgrund der Selbständigeneinkünfte und Vermögenserträge und der neuen Datenbasis ungleicher verteilt als bisher. Mit 0,383 weist die Verteilung der Primäreinkommen einen um 6,7% höheren Gini-Koeffizienten aus als im Teil I der Studie (0,359).

In Übersicht 59 wird der Umverteilungsprozess nach Einkommensschichten auf Basis der äquivalenten Primäreinkommensverteilung dargestellt, um zu zeigen, wie viel Steuern und Abgaben die Haushalte in den einzelnen Einkommensschichten im Jahr 2010 leisteten und wie viel monetäre und reale öffentliche Leistungen sie erhielten.

Die 10% der Haushalte mit den niedrigsten Einkommen bezogen 2010 äquivalente Primäreinkommen – also Einkommen aus Erwerbstätigkeit, Vermögensertrag, Pensionen und einschließlich netto-imputierter Mieten – von monatlich 290 €. Sie zahlten 150 € an Steuern und Abgaben (davon 130 € an indirekten Steuern) und erhielten rund 1.000 € an äquivalenten monetären und realen öffentlichen Leistungen, sodass sich für ihr Sekundäreinkommen ein Wert von 1.140 € ergab. Im fünften Dezil glichen sich Abgaben- und Transferleistungen bei rund 670 € und einem Sekundäreinkommen von 2.050 € (-1% gegenüber dem Primäreinkommen) fast aus. Am oberen Ende der Verteilung, im zehnten Dezil, büßten die Haushalte mit einem äquivalenten monatlichen Primäreinkommen von rund 7.680 € durch den

staatlichen Umverteilungsprozess ein Drittel ihres Primäreinkommens ein und kamen auf rund 5.200 € Sekundäreinkommen.

Übersicht 59: Von der Primär- zur Sekundärverteilung aller Haushalte, 2010

	Primäreinkommen		Abgaben insgesamt			Äquivalente Monetäre und reale Transfers			Sekundärverteilung		
	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	Gemesen am APEK in %	In € pro Monat	Anteile in %	Gemesen am APEK in %	In € pro Monat	Anteile in %	Gemesen am APEK in %
Äquivalenz-primäreinkommen											
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. Quartil	754	7,0	250	6,5	33,1	905	32,8	120,1	1.401	14,5	185,9
2. Quartil	1.804	16,7	572	14,9	31,7	717	26,0	39,8	1.937	20,1	107,4
3. Quartil	2.768	25,6	950	24,8	34,3	596	21,6	21,5	2.392	24,8	86,4
4. Quartil	5.482	50,7	2.055	53,7	37,5	538	19,5	9,8	3.904	40,5	71,2
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
		Gini-Koeffizient							Gini-Koeffizient	P_{MT}^1	
Verwaltungsdaten	0,383								0,227	1,253	
Befragungsdaten	0,359								0,198	1,250	

Mrd. € pro Jahr²⁾

Insgesamt	202,34	67,81	52,57	173,01
-----------	--------	-------	-------	--------

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. ÄPEK ... äquivalente Primäreinkommen. Sekundärverteilung abzüglich geleisteter inter-Haushaltstransfers und Unterhaltszahlungen. – ¹⁾ Progressionsindex von *Musgrave – Thin* setzt das Gini-Maß nach Steuern (*Gn*) mit jenem vor Steuern (*Gb*) in Beziehung: $P_{MT} = (1 - Gn)/(1 - Gb)$; $P_{MT} > 1$ zeigt Progressivität, $P_{MT} = 1$ Proportionalität und $P_{MT} < 1$ Regressivität des Abgabensystems an. – ²⁾ Nicht äquivalisierte Werte.

Die Feststellung in Teil I der Studie, dass die Umverteilung von Einkommen in erster Linie über die öffentlichen Leistungen und weniger über das System der Abgaben erfolgte, wird auch anhand des neuen Konzepts bestätigt. Wie Übersicht 59 zeigt, entfielen 11,7% des Primärein-

kommens auf das untere Drittel der Haushalte, die 10,5% der Abgaben zahlten und 42,1% der öffentlichen Leistungen bezogen. Das mittlere Drittel der Haushalte bezog knapp 28% der Primäreinkommen, leistete 26,1% der Abgaben und beanspruchte 31,5% der Transfers. 60,4% der Primäreinkommen entfielen auf das obere Drittel der Haushalte, die 63,4% der Abgaben entrichteten und 26,4% der Leistungen bezogen.

Übersicht 60: Äquivalente Primär- und Sekundärverteilung aller Haushalte, 2010

	Äquivalentes Primäreinkommen				Äquivalente Sekundärverteilung			
	Grenze	Durchschnitt	Summe	Äquivalente Sekundärverteilung	Grenze	Durchschnitt	Summe	Relation ¹⁾ zum ÄPEK
	In € pro Monat	In € pro Monat	Anteile in %		In € pro Monat	In € pro Monat	Anteile in %	In %
<i>Äquivalenzprimäreinkommen</i>								
1. Dezil	738	292	1,1	1. Dezil	1.194	855	3,5	293,3
2. Dezil	1.168	961	3,6	2. Dezil	1.521	1.372	5,7	142,8
3. Dezil	1.551	1.362	5,0	3. Dezil	1.747	1.636	6,8	120,1
4. Dezil	1.884	1.706	6,3	4. Dezil	1.964	1.853	7,7	108,6
5. Dezil	2.250	2.072	7,7	5. Dezil	2.169	2.063	8,6	99,6
6. Dezil	2.632	2.444	9,0	6. Dezil	2.402	2.283	9,5	93,4
7. Dezil	3.098	2.856	10,6	7. Dezil	2.670	2.532	10,5	88,7
8. Dezil	3.763	3.407	12,6	8. Dezil	3.015	2.834	11,8	83,2
9. Dezil	4.867	4.241	15,7	9. Dezil	3.616	3.271	13,6	77,1
10. Dezil	–	7.676	28,4	10. Dezil	–	5.384	22,4	70,1
1. Quartil	1.367	754	7,0	1. Quartil	1.207	1.207	12,5	160,2
2. Quartil	2.250	1.804	16,7	2. Quartil	1.905	1.905	19,8	105,6
3. Quartil	3.399	2.768	25,6	3. Quartil	2.476	2.476	25,7	89,4
4. Quartil	–	5.482	50,7	4. Quartil	–	4.046	42,0	73,8
1. Terzil	1.651	944	11,7	1. Terzil	1.337	1.337	18,5	141,6
2. Terzil	2.925	2.262	27,9	2. Terzil	2.179	2.179	30,2	96,3
3. Terzil	–	4.899	60,4	3. Terzil	–	3.709	51,3	75,7
Insgesamt		2.702	100,0	Insgesamt		2.408	100,0	89,1
		Gini-Koeffizient				Gini-Koeffizient	P_{MT}	
Verwaltungsdaten		0,383				0,259	1,201	
Befragungsdaten		0,359				0,234	1,195	

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz, Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. ÄPEK ... äquivalente Primäreinkommen. Sekundärverteilung abzüglich geleisteter inter-Haushaltstransfers und Unterhaltszahlungen. – ¹⁾ Die Haushalte wurden nach Umverteilung auf Basis der Sekundäreinkommen aufsteigend nach Einkommen neu sortiert. Die Relation stellt das Verhältnis zwischen dem Sekundäreinkommen nach Umverteilung und dem Primäreinkommen im jeweiligen Dezil dar. – ²⁾ Progressionsindex von *Musgrave – Thin* setzt das Gini-Maß nach Steuern (G_n) mit jenem vor Steuern (G_b) in Beziehung: $P_{MT} = (1 - G_n)/(1 - G_b)$; $P_{MT} > 1$ zeigt Progressivität, $P_{MT} = 1$ Proportionalität und $P_{MT} < 1$ Regressivität des Abgabensystems an.

Das Steuer- und Abgabensystem wirkte nach dem neuen Konzept progressiver: Die Haushalte im untersten Dezil leisteten bei leicht höheren Primäreinkommen mit einer Abgabenquote von 52,5% weniger Abgaben als nach dem bisherigen Konzept (62%), während die Haushalte im obersten Dezil mit 38,2% eine um 1 Prozentpunkt höhere Steuerquote auswiesen. Da aber auf

Basis des neuen Konzepts den Haushalten am unteren Ende der Verteilung auch weniger öffentliche Transfers zugute kamen, weist das neue Konzept für die staatlichen Aktivitäten insgesamt nur eine geringfügig größere Umverteilungswirkung aus: Die stärkere Abgabenprogression wurde durch eine geringere Progression der Transferleistungen weitgehend ausgeglichen.

Zusammenfassend kann man sagen: Das untere Drittel, der nach der Höhe ihrer äquivalenten Primäreinkommen geordneten Haushalte, verfügte nach dem Umverteilungsprozess über 60% mehr Ressourcen als vorher, das mittlere verlor 5% und das obere gut ein Viertel (Übersicht 59).

In Übersicht 59 sind die Haushalte nach der Höhe ihrer äquivalenten Primäreinkommen sortiert. Sie wechseln ihre Position im Gefolge des Umverteilungsprozesses nicht. Jeder Umverteilungsprozess hat aber Gewinner und Verlierer, sodass Haushalte durch die staatliche Umverteilung ihre Positionen in der Einkommenshierarchie wechseln. In Übersicht 60 werden daher die Verteilungen der Haushalte vor und nach staatlicher Umverteilung gegenübergestellt. Ein Vergleich der Einkommensanteile zeigt, dass auf Basis des neuen Konzepts im Jahr 2010 das untere Drittel über 18,5% der Sekundäreinkommen verfügte, das mittlere über 30,2% und das obere Drittel über 51,3%. Nach dem Umverteilungsprozess und nach Neusortierung der Haushalte verfügte damit das untere Drittel über einen fast 7 Prozentpunkte höheren und das mittlere einen um 2¼ Prozentpunkte höheren Einkommensanteil als vor Umverteilung; das obere Drittel über gut 9 Prozentpunkte weniger.

Gemessen an den Primäreinkommen waren nach dem neuen Konzept im Jahr 2010 im unteren Drittel die Sekundäreinkommen um 42% höher als die Primäreinkommen; im mittleren um 4% und im oberen Drittel um 24% niedriger. Für den durchschnittlichen Haushalt lag das äquivalente Einkommen nach Umverteilung um 11% unter dem Primäreinkommen, nach dem bisherigen Konzept waren dies 9%. Das untere Drittel gewann weniger, das mittlere stieg gleich aus und das obere verlor mehr.

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% kleiner als jener der Primärverteilung (0,383). Obgleich das Progressionsmaß P_{MT} von *Musgrave – Thin* mit 1,201 nach dem neuen Konzept eine etwas stärkere staatliche Umverteilung anzeigt als nach dem bisherigen Konzept (1,195), wurde die größere Ungleichheit in den Primäreinkommen nicht ausgeglichen. Die Sekundäreinkommen weisen einen um 11% höheren Gini-Wert aus als nach dem bisherigen Konzept (0,234). Auch die Relation des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens im zehnten zu jenem im ersten Dezil war mit 6,3 deutlich größer als nach dem bisherigen Konzept mit 5,1. Die 10% der Haushalte mit den niedrigsten Einkommen weisen nach dem neuen Konzept wohl ein leicht höheres Primäreinkommen aber ein niedrigeres Sekundäreinkommen aus (Übersicht 60).

Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sowohl der erweiterte Einkommensbegriff (Einbeziehung der Selbständigeneinkommen und Vermögenserträge sowie der netto-imputierten Mieten) als auch die neue Erfassung der Einkommen (Verwaltungs- statt Befragungsdaten) größere Änderungen in der Einkommensverteilung bewirken, die höhere Durchschnittseinkommen und eine ungleichere Verteilung der Primäreinkommen bedeuten. Das Abgabensystem wirkt nach dem neuen Konzept progressiver, dagegen nimmt die Umverteilungswirkung des Transfersystems ab. Insgesamt nimmt die Progressionswirkung der staatlichen Aktivitäten leicht zu. Diese Zunahme des Progressionsgrades reicht aber nicht aus, die ungleichere Primärverteilung aufgrund der neuen Einkommenskonzeption zu kompensieren. Die Sekundärverteilung ist daher ungleicher als nach dem bisherigen Konzept.

11.1.1 Anhang: Umverteilung mit Pensionsleistungen als Transfers

In den bisherigen WIFO-Analysen wurden die öffentlichen Pensionen als Primäreinkommen behandelt. Der wichtigste Grund war, dass in Österreich – im internationalen Vergleich eher unüblich – der Großteil der PensionistInnen keine Markteinkommen in den Befragungsdaten auswies und daher ein sehr großer Teil der Haushalte den Umverteilungsprozess mit einem Primäreinkommen von Null begonnen hätte (siehe Kapitel 1.3).

In diesem Abschnitt werden die Pensionen des Verwaltungsdatensatzes als Transfers behandelt und in den staatlichen Umverteilungsprozess einbezogen. Dadurch sinken die durchschnittlichen äquivalenten Primäreinkommen aller Haushalte um 30%. Da eine größere Anzahl von Haushalten kein Primäreinkommen hat, fließen nur noch 2½% der Primäreinkommen in das untere Terzil, in das mittlere fließt ein Viertel und in das obere knapp 73%. In der Verteilung der Primäreinkommen einschließlich Pensionen verteilen sich die Einkommen zu knapp 12% in das erste Terzil, 28% in das zweite und 60½% in das obere. Erst im dritten Dezil erreicht das durchschnittliche äquivalente Primäreinkommen den Wert des ersten Dezils in der Betrachtung einschließlich Pensionsleistungen. Der Gini-Koeffizient ist aufgrund der fehlenden Primäreinkommen im unteren Einkommensbereich mit 0,540 um 40% höher als nach der Verteilung der Primäreinkommen einschließlich Pensionen (0,383).

Die Abgaben sind hier ohne Abgaben für Pensionsleistungen angeführt. Dadurch ähnelt die Verteilung jener für die Abgaben einschließlich Pensionsabgaben. In das erste Terzil fließen 8½% der äquivalenten Abgaben (-2 Prozentpunkte im Vergleich zur Verteilung einschließlich Pensionen), in das zweite 23½% (-2½ Prozentpunkte) und in das dritte 68% (+4½ Prozentpunkte). Der Anteil der äquivalenten Abgaben gemessen am Primäreinkommen ist hier mit 40,8% um 5½ Prozentpunkte höher.

Die Pensionsleistungen (netto), die nun den Transfers zugezählt werden, verändern deren Verteilung erheblich. Die äquivalenten monetären und realen Transfers fließen nun gut zur Hälfte in das untere Terzil, dies sind um 10 Prozentpunkte mehr als in der Verteilung der Primäreinkommen einschließlich Pensionen. Im mittleren Terzil ist die Differenz mit -1½ Prozentpunkte

gering, während im oberen Terzil der Abstand mit $-8\frac{1}{2}$ Prozentpunkten (18%) wesentlicher ist. Der Anteil der äquivalenten öffentlichen Leistungen am Primäreinkommen mit gut 58% ist mehr als doppelt so hoch als nach Verteilung der Primäreinkommen einschließlich Pensionen.

Übersicht A 11.1.1.1: Äquivalente Primär- (ohne Pensionsleistungen) und Sekundärverteilung aller Haushalte, 2010

Äquivalenz-primäreinkommen	Primäreinkommen (ohne Pensionen)		Abgaben insgesamt			Äquivalente Monetäre und reale Transfers (einschließlich Pensionen)			Sekundärverteilung		
	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	Gemessen am ÄPEK in %	In € pro Monat	Anteile in %	Gemessen am ÄPEK in %	In € pro Monat	Anteile in %	Gemessen am ÄPEK in %
1. Dezil	0	0,0	163	1,9	.	1.664	13,8	.	1.491	6,2	.
2. Dezil	35	0,2	208	2,5	587,5	1.973	16,3	5.563,3	1.785	7,4	5.032,2
3. Dezil	296	1,4	251	3,0	85,0	1.999	16,5	676,3	2.028	8,4	686,2
4. Dezil	678	3,3	318	3,8	46,9	1.657	13,7	244,4	2.001	8,3	295,1
5. Dezil	1.305	6,3	510	6,0	39,1	1.140	9,4	87,4	1.927	8,0	147,6
6. Dezil	1.841	8,9	694	8,2	37,7	954	7,9	51,8	2.084	8,7	113,2
7. Dezil	2.378	11,5	878	10,4	36,9	776	6,4	32,6	2.251	9,3	94,7
8. Dezil	2.993	14,4	1.115	13,2	37,3	690	5,7	23,0	2.542	10,5	84,9
9. Dezil	3.865	18,6	1.469	17,4	38,0	610	5,1	15,8	2.973	12,3	76,9
10. Dezil	7.324	35,4	2.842	33,7	38,8	613	5,1	8,4	5.003	20,8	68,3
1. Quartil	61	0,7	195	5,8	321,6	1.852	38,3	3.055,0	1.703	17,7	2.809,2
2. Quartil	865	10,4	385	11,4	44,5	1.521	31,5	175,8	1.989	20,7	229,9
3. Quartil	2.250	27,1	835	24,7	37,1	832	17,2	37,0	2.225	23,1	98,9
4. Quartil	5.111	61,7	1.964	58,1	38,4	625	12,9	12,2	3.716	38,6	72,7
1. Terzil	148	2,4	215	8,5	145,0	1.884	52,0	1.270,1	1.803	25,0	1.215,5
2. Terzil	1.555	25,0	596	23,5	38,4	1.089	30,1	70,0	2.033	28,1	130,8
3. Terzil	4.512	72,6	1.723	68,0	38,2	649	17,9	14,4	3.389	46,9	75,1
Insgesamt	2.072	100,0	845	100,0	40,8	1.207	100,0	58,3	2.408	100,0	116,3
		Gini-Koeffizient							Gini-Koeffizient	P_{MT}^1	
Insgesamt	0,540								0,180	1,782	

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. ÄPEK ... äquivalente Primäreinkommen. Sekundärverteilung abzüglich geleisteter inter-Haushaltstransfers und Unterhaltszahlungen. - ¹) Progressionsindex von *Musgrave* - *Thin* setzt das Gini-Maß nach Steuern (G_n) mit jenem vor Steuern (G_b) in Beziehung: $P_{MT} = (1 - G_n)/(1 - G_b)$; $P_{MT} > 1$ zeigt Progressivität, $P_{MT} = 1$ Proportionalität und $P_{MT} < 1$ Regressivität des Abgabensystems an.

Von der sich daraus ergebenden äquivalenten Sekundärverteilung fließt ein Viertel in das untere Terzil, 28% in das mittlere und 47% in das obere. In der Sekundärverteilung sortiert nach den Primäreinkommen einschließlich Pensionen fließen knapp 21% in das untere Terzil, 30% in das mittlere und fast 50% in das obere. Der Gini-Koeffizient ist mit 0,180 um 20% niedriger als jener der sich durch die Umverteilung ausgehend von den Primäreinkommen einschließlich

Pensionen ergab (0,227). Die stärkere Umverteilungswirkung für die Pensionen als Transfers, ergibt sich aufgrund einer stärkeren Umschichtung der Pensionsleistungen in der nach dem Primäreinkommen sortierten Ausgangsverteilung. Nach dieser Darstellung beginnen Haushalte mit PensionistInnen den Umverteilungsprozess in niedrigeren Einkommensschichten. Daher fließen die Pensionen als Transfers in niedrigere Einkommensdezile, sodass sie eine stärkere Umverteilungswirkung ausüben, und im Gini-Maß ein höheres Gewicht erhalten.

Der Durchschnitt der äquivalenten Sekundärverteilung ist in beiden Varianten (Pensionen als Primäreinkommen bzw. Transfer) gleich hoch. Jedoch sind durch den Abzug der Pensionen die Primäreinkommen im Durchschnitt um 30% niedriger als in der Darstellung der Primäreinkommen einschließlich Pensionen. Die Sekundäreinkommen, die in der Darstellung der Primäreinkommen einschließlich Pensionen um 10% niedriger sind als die Primäreinkommen, sind hier durch die um die Pensionen erhöhten Transfereinkommen um 16% höher als die Primäreinkommen.

12 Verteilungswirkung der Bundesmittel in der gesetzlichen Pensionsversicherung

Christine Mayrhober

In Österreich betragen 2014 die Gesamtaufwendungen der gesetzlichen Pensionsversicherung 38,6 Mrd. €, das entspricht 12,03% des BIP (*Pensionskommission*, 2014), und die Ruhegehälter des öffentlichen Sektors 8,97 Mrd. € (*Bundesministerium für Finanzen*, 2015). Somit betragen die Altersaufwendungen in der verpflichtenden ersten Säule insgesamt 47,57 Mrd. €. Dazu kommen noch Leistungen aus den betrieblichen und privaten Vorsorgesystemen. In Österreich sind die Altersausgaben die größte Ausgabengruppe innerhalb der monetären Sozialleistungen. Im europäischen Ländervergleich zeigt sich eine ähnliche Gewichtung bei den Sozialausgaben, einzig in Irland und in Kroatien übersteigen die Aufwendungen für Krankheit bzw. Gebrechen die Altersaufwendungen.

Im umlagefinanzierten Alterssicherungssystem garantieren die monatlich geleisteten Pensionsversicherungsbeiträge der aktiv unselbständig und selbständig Beschäftigten die monatlichen Pensionszahlungen, die die Pensionsversicherungsträger an ihre PensionistInnen leistet. Zu den Beitragseinnahmen der aktiv Beschäftigten kommen die Beiträge für Teilversicherungszeiten (§ 52 Abs. 4. Z. 1 ASVG) wie beispielsweise Arbeitslosengeldbezug, Kinderbetreuung usw., die Partnerleistung des Bundes (siehe Abschnitt 12.4) sowie die Ausgleichszulagen. Die verbleibende Differenz zwischen den monatlichen Pensionsverpflichtungen und der Summe der Beitragseinnahmen wird durch die Ausfallhaftung (§ 80 Abs. 1 ASVG) gedeckt. Die Bundesmittel in der gesetzlichen Pensionsversicherung einschließlich Ausgleichszulagen beliefen sich 2014 auf 10,3 Mrd. €.

Im vorliegenden Abschnitt wird im ersten Teil der Frage nachgegangen, welche Struktur und welchen Umfang diese Mittel haben und welche Bestimmungsfaktoren die Bundesmittel treiben. Der zweite Teil analysiert die Verteilungswirkungen dieser Mittel.

Im Mittelpunkt steht dabei – im Einklang mit dem methodischen Zugang der vorliegenden Gesamtarbeit – die Umverteilungswirkung dieser Mittel innerhalb des Jahres 2010: Die Pensionsversicherungsbeiträge der nach Einkommen aller Haushalte geschichteten Erwerbstätigen werden den nach demselben Einkommen geschichteten Pensionsbeziehenden gegenübergestellt. Entsprechend der Differenzen in den Einkommensgruppen zeigt sich die umverteilende Wirkung der allgemeinen Steuermittel in der gesetzlichen Pensionsversicherung. Zwei "Generationen" – jene die 2010 aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit Pensionsversicherungsbeiträge leisten und jene die 2010 Bezüge aus der gesetzlichen Pensionsversicherung hat – sind hier miteinander verglichen. Fragen nach der individuellen Beitragsäquivalenz, also der Relation zwischen individuell geleisteten Pensionsversicherungsbeiträgen und bezogenen Pensionsleistungen oder der Unterschiede in dieser Relation entlang unterschiedlicher Versichertengruppen oder Geburtsjahrgänge bleiben ausgeblendet.

Der Ansatz einer umfassenden dynamischen Verteilungsanalyse – mit dem vorliegenden Datensatz nicht umsetzbar –, auf der Grundlage individueller Erwerbsbiographien würde einerseits die unterschiedlichen Positionen der Menschen in der Einkommenspyramide in ihren unterschiedlichen Lebensphasen zeigen. Diese Beobachtungen über die Jahrzehnte müssten andererseits zu einer Gesamtverteilungswirkung über den Lebenszyklus zusammengefasst werden. Abschließend müsste noch bestimmt werden, in welchem Ausmaß diese Gesamtverteilung durch die Elemente des Risikoausgleichs innerhalb der Versichertengemeinschaft und in welchem Ausmaß durch die allgemeinen Steuermittel motiviert ist, um so die Umverteilungswirkung der öffentlichen Hand zu quantifizieren. Mit diesem Ansatz wäre auch eine detailliertere Gruppen-, Kohorten- oder auch geschlechtsspezifische Auswertung der Verteilungseffekte sowohl für die Alterssicherungsausgestaltung als auch die Steuermittel in der Alterssicherung möglich.

12.1 Behandlung der Altersleistungen als Einkommen

Pensionseinkommen werden – wie auch in den bisherigen WIFO-Umverteilungsarbeiten – nicht als staatliche Transfers, sondern als Primäreinkommen behandelt (*Guger et al.*, 1987, 1996, 2009). Alterstransfers stellen damit verzögerte Markteinkommen dar. Bei privaten Altersvorsorgeprodukten trifft die Annahme des aufgeschobenen Einkommens unmittelbar zu. Hier beruhen die Altersleistungen auf versicherungsäquivalenten Beiträgen, bei einer durchschnittlichen Lebenserwartung der Versicherten sowie einer entsprechenden Kapitalmarktentwicklung findet keine Umverteilung zwischen Personen oder Generationen statt. Die Systeme der verpflichtenden Alterssicherung sind auch an anderen Zielen orientiert: Durch Mindestsicherungselemente, durch die Integration von Erwerbsminderung und Hinterbliebeneneigenschaft, durch die Berücksichtigung von Nichterwerbsphasen in den Pensionsanwartschaften usw. ist die Beitragsäquivalenz in den meisten europäischen Alterssicherungssystemen modifiziert. Vergleichende Umverteilungsanalysen internationaler Institutionen haben zwei unterschiedliche Zugänge in der Berücksichtigung von Alterseinkommen. Entweder werden kapitalfinanzierte private und teilweise auch verpflichtende betriebliche Altersleistungen den Markteinkommen zugerechnet, während gesetzliche Altersleistungen als Sozialtransfers behandelt werden. Oder die Verteilungsanalysen sind ausschließlich für die Bevölkerung im Erwerbsalter durchgeführt, wodurch es keine Zurechnung von Alterseinkommen braucht (*OECD*, 2011A, 2015A, *Eurostat*, 2014).

In den Systematisierungen von OECD und Eurostat sind Alterstransfers aus den verpflichtenden Sicherungssystemen umverteilungswirksam, Markteinkommensbestandteile aus betrieblichen und privaten Vorsorgesystemen hingegen nicht. Sind diese Pensionen ausschließlich als Transfers definiert, hat ein erheblicher Anteil an Haushalten vor der Umverteilung durch die öffentliche Hand kein Einkommen (siehe Anhang 11.1.1). Bei Personen und Haushalten deren Alterseinkommen ausschließlich aus Leistungen der gesetzlichen Pensionsversicherung besteht, ist die Umverteilung 100%. Bei identen Systemen über die Zeit bedeutet hier eine relative Zunahme der Über-65-Jährigen *ceteris paribus* eine Zunahme der Umverteilung.

Weiters ist die Umverteilung in Ländern mit ausgebauter gesetzlicher Alterssicherung wie Österreich und Finnland durch die Zurechnung der gesetzlichen Altersleistungen als Transfers systematisch höher. Die OECD führt daher getrennte Analysen der Umverteilung entlang der Gruppen der Erwerbsbevölkerung versus der Gesamtbevölkerung durch, um diese Verzerrungen der Systemunterschiede zu vermeiden. Auch in den Arbeiten der EU ist die Umverteilung auf zwei unterschiedliche Arten berechnet, einmal mit und einmal ohne öffentliche Pensionen ("non-pension social transfers"). Die Einkommenssystematisierung der United Nations definiert Einkommen im Zusammenhang mit Alterssicherungssystemen ebenfalls als laufende Transfers, wobei hier auch Betriebspensionen den Transfers subsumiert sind (*United Nations*, 2011). In dieser Systematisierung haben Länder mit ausgebauter betrieblicher Altersvorsorge (Niederlande, Schweiz) durch das Alterssicherungssystem eine hohe Umverteilungswirkung. Ist eine hohe Beitragsäquivalenz in den betrieblichen Systemen – oder den Alterssicherungssystemen insgesamt – vorhanden, bedeutet die Behandlung der Betriebspensionen als Transfers eine strukturelle Überschätzung der Umverteilungswirkung (*Adema et al.*, 2011).

12.2 Strukturmerkmale der gesetzlichen Alterssicherung

Die gesetzliche Pensionsversicherung in Österreich ist durch folgende vier strukturelle Gegebenheiten hinsichtlich ihrer Finanzierungsbedingungen gekennzeichnet. Im (1) Alterssicherungssystem ist sowohl das Risiko des Alters als auch der anhaltenden Krankheit (Invalidität, Erwerbs- und Berufsunfähigkeit) sowie des Überlebens (Hinterbliebenenleistungen) integriert. Damit hängt die Finanzierungserfordernis nicht nur von den individuellen Erwerbs- und Einkommenskarrieren, sondern auch vom Gesundheitszustand der Erwerbstätigen, der Lebenserwartung sowie deren Familienverhältnisse ab. Alterssicherungssysteme anderer Länder, beispielsweise von Schweden, behandeln das Risiko der Invalidität im Rahmen des Gesundheitssystems und damit außerhalb der Alterssicherung und finanzieren Hinterbliebenenleistungen in separaten Regelkreisen, die durch Steuermittel getragen sind (*Famira-Mühlberger et al.* 2015, *Url*, 2015). Das österreichische Alterssicherungssystem mit dieser umfangreichen Risikoabdeckung der Versicherten und deren Angehörigen bedeutet eine tendenzielle Umverteilung von Gesunden zu dauerhaft Kranken, von Alleinstehenden zu Familien, von Kurz- zu Langlebigen usw. Das österreichische System zeichnet sich weiters durch starke (2) Leistungsorientierung aus: Das Ziel der Lebensstandardsicherung ist definiert als eine Pensionshöhe zum Antrittszeitpunkt beim Regelpensionsalter von 60 bzw. 65 Jahren nach 45 Versicherungsjahren im Ausmaß von 80% des durchschnittlichen Lebenseinkommens. Diese "Leistungszusage" orientiert sich am Erwerbseinkommen und nicht an den geleisteten Pensionsversicherungsbeiträgen und bildet damit einen wichtigen Rahmen für die Finanzierungserfordernisse. Darüber hinaus tragen (3) definierte Zeiten (Präsenzdienst, Kindererziehung usw.) und Versicherungsverhältnisse (Arbeitslosengeldbezug usw.) zur Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen und zur Höhe einer Altersleistung positiv bei. Mit dem Allgemeinen Pensionsgesetz (APG) wurde in Österreich ein leistungsorientiertes Pensionskonto mit erhöhter aktuarischer Fairness eingeführt.

Gemeinsam mit der transparenten Einbuchung erworbenen Pensionsansprüche, die jährlich im Pensionskonto ergänzt werden, tragen das Konto und die Reformmaßnahmen der jüngeren Vergangenheit zur Erhöhung des Arbeitsangebots bei (*Manoli – Weber, 2012, Staubli – Zweimüller, 2011*). Die Veränderungen im österreichischen Alterssicherungssystem im abgelaufenen Jahrzehnt stehen im Einklang mit internationalen Reformmaßnahmen, die ebenfalls eine stärkere Betonung der versicherungsmathematischen Äquivalenz in den Vorsorgesystemen zum Ziel hatten (*Europäische Kommission, 2012A, 2014, 2015*). Schließlich (4) übernimmt das österreichische Alterssicherungssystem mit der Ausgleichszulage eine finanzielle Absicherung der Pensionsbeziehenden nach unten. Arbeitsmarktstrukturen (geringe Einkommen, marginale Arbeitsmarktintegration usw.) werden durch das Instrument der Ausgleichszulagen in der Alterssicherung kompensiert.

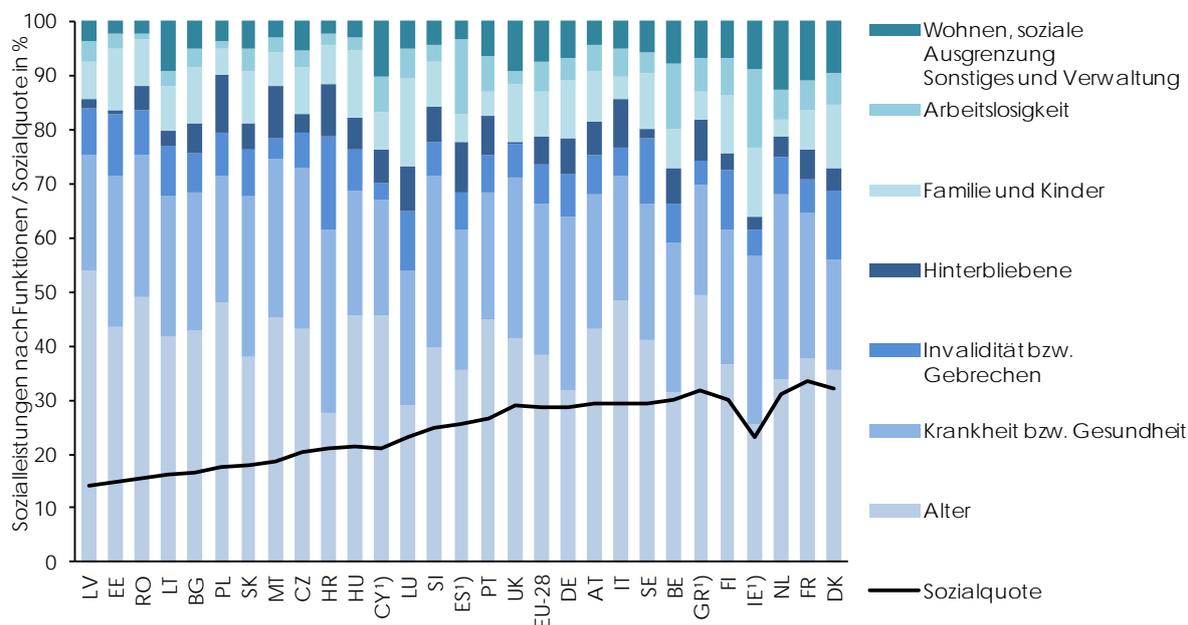
Durch die genannten Besonderheiten fließen neben den Pflichtversicherungsbeiträgen der Pensionsversicherten auch allgemeine Steuermittel in die Alterssicherung. Darüber hinaus gibt es Ansätze, die argumentieren, dass bei Einführung des ASVG 1956 im wirtschaftlich angespannten Nachkriegsösterreich eine breite und solidarische Finanzierungsbasis zwischen Versicherten, Unternehmen und öffentlicher Hand angestrebt wurde (beispielsweise *Tálos – Wörister, 1994, Rosenberger – Tálos, 2003*). In welchem Ausmaß die Steuermittel in der gesetzlichen Alterssicherung umverteilend wirken, hängt von mehreren Tatbeständen ab: Folgt die Steuerstruktur dem Prinzip der Leistungsfähigkeit, stärken die allgemeinen Budgetmittel die Umverteilungswirkung der öffentlichen Hand in diesem Bereich. Auch das Instrument der bedarfsgeprüften Mindestsicherung der Pensionsleistungen auf das Niveau des Ausgleichszulagenrichtsatzes verstärkt die Umverteilungswirkung nach unten.

Nachfolgend ist die Bedeutung der gesetzlichen Pensionsversicherung für die Alterssicherung in Österreich dargestellt. Weiters werden die Bundesmittel in der gesetzlichen Pensionsversicherung näher beleuchtet und es wird der Frage nachgegangen, welche Einkommensgruppen durch die Bundesmittel in der Alterssicherung eine Verbesserung ihrer finanziellen Lage erfahren.

12.3 Umfang der gesetzlichen Alterssicherung

Die Bedeutung der Alterssicherung zeigt sich anhand des Umfangs der finanziellen Mittel. Sowohl in Relation zur Wirtschaftsleistung als auch im Verhältnis zu den anderen Sozialleistungen der öffentlichen Hand, nehmen gesetzliche Altersleistungen den höchsten Anteil ein. Knapp 39% aller Sozialleistungen in der EU 28 sind Altersausgaben, gefolgt von Gesundheitsausgaben (27,9%), Familienleistungen (8,1 %) und Arbeitslosigkeitsleistungen (5,4%). In Österreich liegen die Altersleistungen mit 43% an allen Sozialleistungen über dem Durchschnitt der Europäischen Union, während die Niederlande, Frankreich und Dänemark einen höheren Anteil für Gesundheitsleistungen als für Altersleistungen aufwenden (Abbildung 43).

Abbildung 43: Sozialleistungen und Sozialquote in der Europäischen Union, 2012



Q: Eurostat (ESSOSS). – ¹⁾ Die Wirtschaftsleistung dieser Länder war krisenbedingt besonders stark rückläufig, die Sozialquote (Sozialleistungen in Relation zum BIP) stieg daher stark an, dadurch erreicht beispielsweise Griechenland eine höhere Sozialquote als Österreich.

Der internationale Vergleich von Alterssicherungsausgaben ist durch die unterschiedliche Ausgestaltung der Alterssicherung nur mit Einschränkungen möglich (siehe beispielsweise *Famira-Mühlberger et al., 2015, Börsch-Supan et al., 2009*). In Ländern mit niedrigen öffentlichen Pensionsleistungen in Form von Mindestleistungen sind diese in der Regel von gesetzlich oder kollektivvertraglich verpflichtenden betrieblichen oder privaten Altersvorsorgen begleitet. Im Vergleich zu Österreich erscheinen die öffentlichen Altersaufwendungen z. B. in den Niederlanden und der Schweiz niedrig. Österreich findet sich in jener Gruppe von Ländern, deren Alterssicherungssystem vorwiegend auf öffentlichen Pensionen beruht. Mit 90% kommt ein Großteil der Pensionsleistungen aus der öffentlichen Säule, 6% aus Lebensversicherungen und 4% aus Betriebspensionen (*Url, 2015*).

Unter Berücksichtigung des Aufwands für Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenpensionen wendeten die Länder der Europäischen Union 2012 gemäß ESSOSS-Erfassungssystematik im Schnitt 13,2% des BIP¹⁷⁰⁾ im Rahmen der öffentlichen Altersversorgung auf, in Österreich waren es 15,0% des BIP. Im europäischen Vergleich lag Österreich damit hinter Italien (16,2%) und Frankreich (15,2%) an dritter Stelle¹⁷¹⁾. Den niedrigsten öffentlichen Aufwand verzeichneten Irland (7,3%) und die drei baltischen Staaten (Litauen, 7,7%, Estland 7,8% und Lettland 8,2%).

¹⁷⁰⁾ Die Relation der Sozialleistungen zum BIP wird im Gefolge der Wirtschaftseinbrüche 2008 und danach stärker durch die BIP-Entwicklung, als durch die absolute Zunahme der Sozialleistungen getrieben.

¹⁷¹⁾ Auch hier liegen die Aufwendungen in Griechenland in Relation zum BIP mit 17,5% am höchsten, allerdings schrumpfte zwischen 2008 und 2012 (2014) die dortige Wirtschaftsleistung kumuliert um 25,7% bzw. 28,8%.

Die Transfers aus der Alterssicherung stellen die ökonomische Absicherung eines schwachen Fünftels der österreichischen Gesamtbevölkerung sicher¹⁷²⁾. Zum Stichtag 1. Juli 2014 standen den 2,322 Mio. Pensionsbeziehenden rund 2,644 Pensionen gegenüber. Rund 320.000 Personen hatten zwei Bezüge, von denen knapp 98% Eigenpensionsbezug mit Hinterbliebenenleistungen, die restlichen 2% zwei Eigenpensionen kombinierten. 2,082 Mio. Personen wurden aus der gesetzlichen Alterssicherung¹⁷³⁾ und 300.437 Personen aus dem System der BeamtInnenversicherung finanziert (Haydn, 2015). In der gesetzlichen Alterssicherung in der Gruppe der Personen im Regelpensionsalter entfallen im Schnitt auf eine Person 1,1 Pensionsleistung (1,861 Mio. Personen mit rund 2,06 Mio. Pensionen, ebenda).

12.3.1 Pensionsaufwendungen

Die Pensionsaufwendungen in der gesetzlichen Pensionsversicherung (ohne BeamtInnensysteme) lagen 2014 bei 33,9 Mrd. €. Gemeinsam mit den Ausgleichszulagen im Ausmaß von 1,01 Mrd. €, den Krankenversicherungsbeiträgen (1,47 Mrd. €), den Rehabilitationsleistungen (0,95 Mrd. €) und den sonstigen Aufwendungen¹⁷⁴⁾ summieren sich die Versicherungsleistungen der gesetzlichen Pensionsversicherung auf 37,6 Mrd. €. Im Bereich der Altersvorsorge der BeamtInnen sind für 2014 Aufwendungen¹⁷⁵⁾ von 8,97 Mrd. € enthalten (Bundesministerium für Finanzen, 2015). Die Gesamtaufwendungen beider Bereiche beliefen sich für 2014 auf 46,6 Mrd. €.

Im Jahr 2014 waren 3,758 Mio. Personen in der gesetzlichen Pensionsversicherung versichert, 85% von ihnen als unselbständig Erwerbstätige, 11% als Gewerbetreibende und 4% als landwirtschaftlich Tätige. Auf 1.000 Pensionsversicherte entfielen 614 Pensionen (Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenpensionen). Strukturelle Veränderungen am Arbeitsmarkt – vor allem der Rückgang der in der Landwirtschaft Tätigen, aber auch der Zahl der ArbeiterInnen – sind mit ungleichen Versicherungs- und Pensionsrelationen verbunden: Während in der Pensionsversicherungsanstalt, hier sind ArbeiterInnen und Angestellte versichert, auf 1.000 aktive Beschäftigungsverhältnisse 606 Pensionen (ArbeiterInnen 835, Angestellte 450; ASVG) kamen, waren es in der Gewerblichen Wirtschaft 432 Pensionen (GSVG/FSVG) und in der Sozialversicherungsanstalt der Landwirtschaft 1.246 Pensionen (BSVG); 2010 betrug das Verhältnis 618 Pensionen (ASVG), 453 Pensionen (GSVG/FSVG) und 1.189 Pensionen (BSVG) (Pensionskommission, 2014). Sowohl bei den ASVG-Versicherten als auch bei den Gewerbetreibenden und freiberuflich Tätigen erhöhte sich die Zahl der Aktivbeschäftigten stärker als die Zahl der Pensionen.

¹⁷²⁾ 2014 waren 21,3% der Bevölkerung in Österreich älter als 60 Jahre (Frauen) bzw. 65 Jahre (Männer).

¹⁷³⁾ Darunter fallen Personen, die in folgenden Institutionen pensionsversichert sind: Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau, Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft, Sozialversicherungsanstalt der Bauern.

¹⁷⁴⁾ Vertrauensärztliche Dienste, Entschädigung für Kriegsgefangene, Überweisungsbeiträge und Beitragserstattungen, Fahrtspesen und Transportkosten.

¹⁷⁵⁾ Davon entfallen rund 46% auf BeamtInnen des Bundes, 16% auf LandeslehrerInnen, 14% auf BeamtInnen der Post und 24% auf die Österreichischen Bundesbahnen.

Neben den Unterschieden in der Relation von Pflichtversicherten zu Pensionen entlang der Versicherungsträger variieren auch die durchschnittlichen Beitragsgrundlagen erheblich. Diese streuen zwischen 2.702 € im Monat bei den unselbständig Erwerbstätigen gemäß dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG, ohne BeamtInnen) und 1.447 € bei den Bäuerinnen und Bauern (BSVG). Die Durchschnittspensionen erreichten bei den ASVG-Versicherten 45,2%, bei den BäuerInnen 55% und bei den Gewerbetreibenden und FreiberuflerInnen 82,6% der durchschnittlichen Beitragsgrundlage (Übersicht 61).

Bei Anwendung der Pensionsversicherungsbeitragsätze auf die Beitragsgrundlagen zeigt sich, dass im ASVG-Bereich die Hälfte, in der Bauernsozialversicherung 30% und bei den Gewerbetreibenden 20% einer jeweiligen Durchschnittspension aus den durchschnittlichen Beitragsgrundlagen getragen ist. Die tatsächliche Verteilung der Aktiveinkommen stellt allerdings einen höheren Eigenfinanzierungsgrad in den drei genannten Systemen sicher als bei dieser individuellen Durchschnittsbetrachtung.

Übersicht 61: Beitragsgrundlagen und Pensionshöhen im Vergleich, 2014

	ASVG	GSVG/FSVG In € pro Monat	BSVG	ASVG	GSVG/FSVG	BSVG
				Relation der Pensionen zur Beitragsgrundlage in %		
Beitragsgrundlage	2.705	1.736	1.447			
Pensionshöhen ¹⁾						
Alterspensionen (Stand)	1.223	1.434	796	45,2	82,6	55,0
Alterspensionen (Neuzugang)	1.277	1.484	974	47,2	85,5	67,3
Alle Pensionen ²⁾ (Stand)	1.091	1.246	758	40,3	71,8	52,4
Alle Pensionen ²⁾ (Neuzugang)	1.072	1.233	832	39,6	71,0	57,5

Q: Pensionskommission, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. – ¹⁾ Einschließlich Zulagen und Zuschüsse. – ²⁾ Alters-, Invaliditäts- (Erwerbsunfähigkeits-) und Hinterbliebenenpensionen.

12.4 Ausmaß der Bundesmittel in der gesetzlichen Alterssicherung

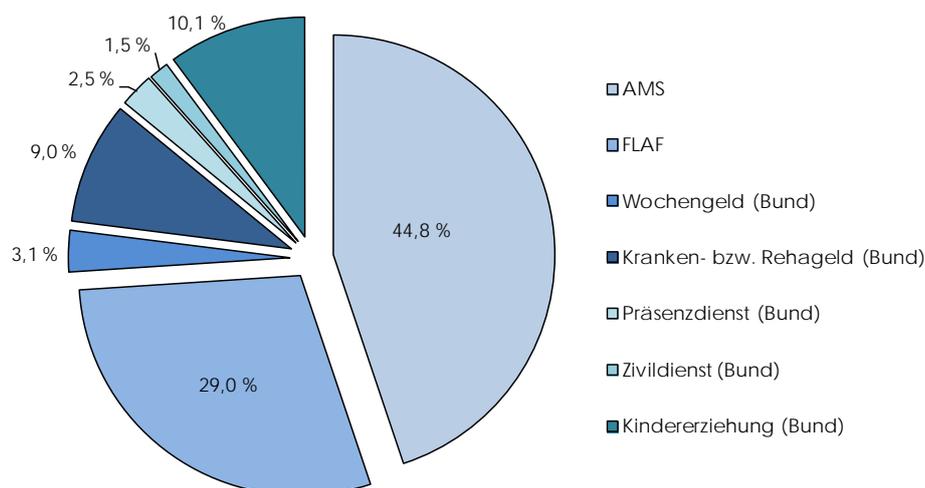
Die Steuermittel in der Pensionsversicherung lassen sich sachlich in unterschiedliche Gruppen einteilen. Neben den Teilversicherungszeiten (Ersatzzeitenfinanzierung), der Partnerleistung des Bundes und den Mindestsicherungselementen (Ausgleichszulage) ist der größte Teil die Ausfallhaftung des Bundes.

In der Finanzstatistik der Pensionsversicherungsträger zählen zu den Pensionsversicherungsbeitragseinnahmen Leistungen¹⁷⁶⁾, die für **Teilversicherungszeiten** gemäß § 3 Allgemeines Pensionengesetz (APG) an die Pensionsversicherungsträger zu leisten sind. Darunter fallen Zeiten des Präsenz- und Zivildienstes, des Wochengeldbezugs, der Kinderbetreuung, der Arbeitslosigkeit, des Krankgeldbezugs oder der Rehabilitation. Die Abgeltung dieser Teilver-

¹⁷⁶⁾ Für Teilversicherungszeiten, das sind Zeiten einer Pflichtversicherung bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Kindererziehung, Zivil- und Präsenzdienst usw., leisten das Arbeitsmarktservice, der Bund, öffentliche Fonds (z. B. Familienlastenausgleichsfonds), das Bundesministerium für Landesverteidigung usw. Beiträge an die Pensionsversicherungsträger.

sicherungszeiten betrug 2014 2,964 Mrd. €, das entspricht knapp 10% aller Beitragseinnahmen bzw. 7,9% aller Versicherungsleistungen. Die Überweisungsbeiträge für die Teilversicherungszeiten orientieren sich nicht an den tatsächlich angefallenen Ersatzzeiten¹⁷⁷⁾ bei der individuellen Pensionshöhenberechnung, sondern am aktuellen Stand an Erwerbspersonen, die sich im jeweiligen sozialrechtlichen Status befinden. Für Kinder die überwiegend in Österreich erzogen werden, leisten der Familienlastenausgleichsfonds wie auch der Bund Zahlungen an die Pensionsversicherung. Die Überweisungen des Arbeitsmarktservices für die Teilversicherungszeit "Arbeitslosigkeit" an die Pensionsversicherungsträger orientieren sich an der Zahl der Arbeitslosen mit ihrer jeweiligen Transferhöhe. Knapp 45% oder 1,33 Mrd. € aller Teilversicherungszeiten gingen 2014 auf die Arbeitslosigkeit zurück (Abbildung 44). Eine hohe oder steigende Arbeitslosigkeit führt zu einer Mehrbelastung der Arbeitslosenversicherung sowohl durch die steigende Anzahl an TransferleistungsbezieherInnen, als auch durch die steigenden Zahlungen an die Pensionsversicherungsträger für diese Leistungsbeziehenden.

Abbildung 44: Finanzierung der unterschiedlichen Teilversicherungszeiten, 2014



Q: Pensionskommission.

Ein weiterer Finanzierungstitel in der Pensionsversicherung ist die **Partnerleistung** des Bundes. Die Partnerleistung kann als fiktiver ArbeitgeberInnenbeitrag der öffentlichen Hand in der gewerblichen Pensionsversicherung gesehen werden¹⁷⁸⁾. Der Pensionsbeitragssatz der Gewerbetreibenden betrug 2014 18,5%, bei freiberuflich Tätigen 20,0% und der Bäuerinnen und Bauern 17,5%. Er war damit um 4,8 bzw. 2,8 bzw. 5,8 Prozentpunkte niedriger als für ASVG-Versicherte (22,8% geteilt auf Arbeitgeber- (12,55%) und ArbeitnehmerInnen (10,25%)). Diese Differenz wird gemäß Rechtslage aus dem allgemeinen Steueraufkommen vom Bund

¹⁷⁷⁾ Von den neu zuerkannten Alterspensionen 2013 in der Pensionsversicherungsanstalt hatten Männer im Schnitt 18 und Frauen 53 pensionshöhenrelevante Ersatzmonate (*Pensionsversicherungsanstalt*, 2014).

¹⁷⁸⁾ Zu den historisch-juristischen und finanzwissenschaftlichen Begründungen der Partnerleistung siehe *Mayrhuber – Url* (2004).

getragen bzw. die Pflichtversicherungsbeitragseinnahmen in den genannten Trägern werden durch die Partnerleistung auf das ASVG-Niveau von 22,8% gehoben. Im Jahr 2014 wurden 512 Mio. € an die Versicherungsträger der Selbständigen aus diesem Titel überwiesen. Die Partnerleistung deckt 11,06% aller Aufwendungen der Gewerbetreibenden und freiberuflich Tätigen (GSVG/FSVG) und 8,2% aller Aufwendungen der BSVG ab, das sind 1,36% der Aufwendungen in der gesamten Pensionsversicherung (*Pensionskommission, 2014*).

12.4.1 Ausgleichszulagen

Die Ausgleichszulage ist ein Mindestsicherungselement in der Pensionsversicherung. Erreicht die Direkt- oder Hinterbliebenenpension zuzüglich sonstiger Einkommen (einschließlich Unterhaltsansprüche) der pensionierten Person bzw. deren Haushaltsmitglieder nicht den Richtsatz, entsteht Anspruch auf die Ausgleichszulage in der Höhe des Differenzbetrags. Für abhängige Kinder gibt es einen Kinderzuschuss (29,07 € monatlich pro Kind), der den Ausgleichszulagenrichtsatz entsprechend erhöht. Der Richtsatz für Alleinstehende lag 2014 bei 857,73 € monatlich. Besteht kein eigener oder abgeleiteter Pensionsanspruch, ist die bedarfsorientierte Mindestsicherung das letzte Netz der finanziellen Absicherung nach unten. Im Jahr 2013 bezogen rund 16.000 Personen im Pensionsalter finanzielle Unterstützung aus der bedarfsorientierten Mindestsicherung (*Pratscher, 2014*). Diese ist allerdings nicht von der Pensionsversicherung finanziert und damit auch nicht den Bundesmitteln in der Pensionsversicherung zuzurechnen.

Die Zahl der Ausgleichszulagen lag 2014 bei 224.209, damit wurden 2014 9,9% aller Pensionen auf den Richtsatz angehoben; zehn Jahre vorher waren es noch 11,3% gewesen. Mit 31,5% war der Anteil der Waisenpensionen¹⁷⁹⁾ mit einer Aufstockung auf den jeweiligen Richtsatz am höchsten, gefolgt von krankheitsbedingten Pensionen (24%) und Witwenpensionen mit 15%. Bei den verschiedenen Sozialversicherungsträgern schwankte 2014 der Anteil der Pensionen mit Ausgleichszulagen zwischen 3,5% bei den Angestelltenpensionen und dem Höchstwert von 23% in der Sozialversicherungsanstalt der Bauern¹⁸⁰⁾. Dort war also ein knappes Viertel aller Pensionsleistungen mit einer Ausgleichszulage verbunden, gefolgt von den ArbeiterInnen mit 13,1% und der gewerblichen Wirtschaft mit 8,2%.

Die durchschnittliche Auszahlungshöhe der Ausgleichszulage lag 2014 bei monatlich 303 € (*Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, 2015*). Der Aufwand für Ausgleichszulagen in der gesetzlichen Pensionsversicherung betrug 2014 1,02 Mrd. €.

12.4.2 Ausfallhaftung des Bundes

Der größte Teil der Bundesmittel in der gesetzlichen Pensionsversicherung sind Beiträge des Bundes gemäß dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG, § 80). Übersteigen die Aufwendungen in der gesetzlichen Pensionsversicherung die Erträge, gebührt den einzelnen Trägern ein monatlicher Beitrag des Bundes in entsprechender Höhe. In Österreich besteht

¹⁷⁹⁾ Vollwaisen-Richtsatz bis 24 Jahre 473,7 € und über 24 Jahre 857,73 €.

¹⁸⁰⁾ Pensionen an ArbeiterInnen sind zu 13,1%, an ehemals Gewerbetreibende mit 8,2% und im Bergbau zu 6,5% mit Ausgleichszulagen verbunden.

damit eine gesetzliche Verpflichtung, auftretende Lücken zwischen Ausgaben und Einnahmen mit allgemeinen Steuermitteln zu schließen.

Die Ausfallhaftung in der gesetzlichen Pensionsversicherung erfüllt mehrere Funktionen: (1) Sie gleicht im umlagefinanzierten System die Konjunkturabhängigkeit der Beitragseinnahmen aus. Sie (2) finanziert die über das Altersrisiko hinausgehenden Leistungen, da auch das Krankheits- und Überlebensrisiko abgedeckt sind. Sie übernimmt eine (3) Leistungsgarantie für die Pensionshöhe im Ausmaß von 1,78% für jedes Versicherungsjahr der Pensionsversicherten bzw. die definierte Lebensstandardsicherung (Ersatzrate von bis zu 80% des durchschnittlichen Lebenseinkommens). Auch (4) strukturelle Verschiebungen in der Versicherungsgemeinschaft vor allem der Rückgang der Beitragsleistenden (Beispiel Landwirtschaft) werden durch die Ausfallhaftung kompensiert.

Das österreichische Pensionsrecht sieht keine speziellen Versicherungsbeiträge für krankheitsbedingte Pensionen oder Hinterbliebenenleistungen vor. Der Pensionsversicherungsbeitragsatz von 22,8% der Bemessungsgrundlage deckt neben dem Risiko Alter auch das Risiko Erwerbsunfähigkeit und Überleben ab. Das Steuerfinanzierungsvolumen in Form der Ausfallhaftung kann auch als Abdeckung der Versicherungsleistungen bzw. dieser über das Altersrisiko hinausgehenden Leistungen im Zusammenhang mit Krankheit und überlebenden Familienangehörigen interpretiert werden.

Die Ausfallhaftung lag 2014 bei rund 8 Mrd. € und deckte 21,3% aller Aufwendungen (ohne Ausgleichszulagen) ab (*Pensionskommission*, 2014). Im deutschen Rentensystem mit ähnlich umfangreicher Risikoabdeckung und niedrigerem Beitragssatz (dieser lag 2014 bei 18,9%) betragen 2013 die Bundeszuschüsse 25,2% der Ausgaben in der gesetzlichen Rentenversicherung (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, 2015).

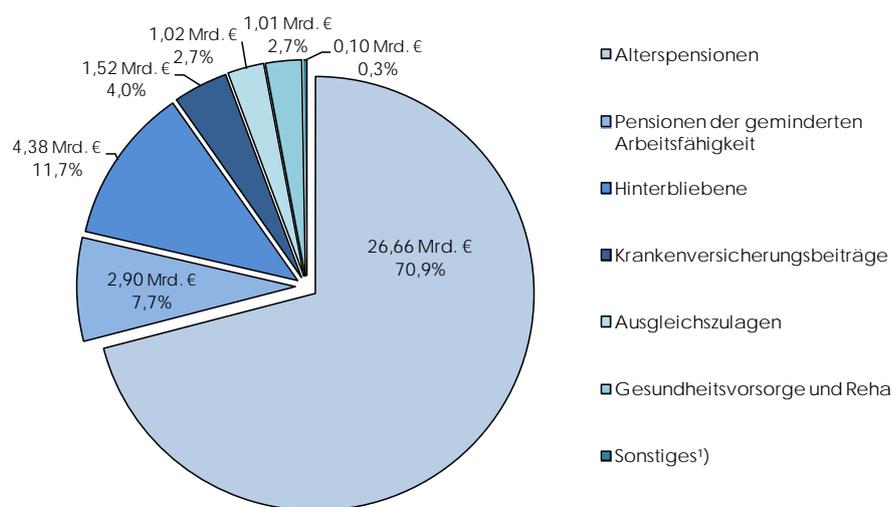
Bestimmende Faktoren der Ausfallhaftung sind die Entwicklung der Pensionsaufwendungen, die Entwicklung der Beiträge der Pflichtversicherten sowie das Finanzierungsvolumen der Teilversicherungszeiten.

Die größten Versicherungsleistungen bilden auf der Aufwandsseite die Alterspensionen (70,9%) gefolgt von Hinterbliebenenleistungen (11,7%) und den krankheitsbedingten Pensionen¹⁸¹⁾ (7,7%). Die Krankenversicherungsbeiträge bilden 4,0%, die Ausgleichszulage 2,8% und die Kosten für Gesundheitsvorsorge und Rehabilitation 2,7% der Leistungen (Abbildung 45). Wären krankheitsbedingte Pensionen an Personen im Erwerbsalter ein Risiko in der Krankenversicherung und nicht in der Pensionsversicherung, könnte – unter der Annahme ihrer Deckung durch allgemeine Steuermittel – die Ausfallhaftung um 2,9 Mrd. € geringer ausfallen. Auch eine Finanzierung der Hinterbliebenenleistungen direkt aus den allgemeinen Steuermitteln außerhalb der Pensionsversicherung hätte die Versicherungsleistungen der Pensionsversicherung 2014 um 4,4 Mrd. € verringert.

¹⁸¹⁾ Mit Erreichung des Regelpensionsalters (60 bzw. 65 Jahre) werden krankheitsbedingte Pensionen als Alterspensionen weitergeführt.

Die Ausfallhaftung wird maßgeblich von den Beitragseinnahmen aus der Pflichtversicherung der aktiv Erwerbstätigen mitbestimmt. Eine Zunahme der Anzahl an pensionsversicherungs-pflichtigen Beschäftigungsverhältnissen wie auch eine positive Einkommensentwicklung im unteren und mittleren Einkommensbereich bis zur Höchstbeitragsgrundlage sind mit höheren Pflichtbeitragseinnahmen in der Pensionsversicherung verbunden. In der Vergangenheit entwickelte sich die Beitragsgrundlage zur gesetzlichen Pensionsversicherung tendenziell dynamischer als die Lohnsumme laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung insgesamt. Die Beitragsgrundlagensumme liegt im Niveau deutlich unter der Lohnsumme laut VGR (2014 Differenz etwa 30 Mrd. €), da Bezüge der BeamtInnen, Löhne und Gehälter geringfügig Beschäftigter und Bezüge über der Höchstbeitragsgrundlage nicht Teil der gesetzlichen Pensionsversicherung bzw. hier nicht pensionsversicherungspflichtig sind. Diese stärkere Dynamik der Beitragsgrundlage ist durch einmalige Effekte wie beispielsweise Beitragssatzerhöhungen, außerordentliche Erhöhungen der Höchstbeitragsgrundlage (2004, 2005, 2013) ebenso mit verursacht, wie durch die Zunahme der Beschäftigten mit Einkommen unter der Höchstbeitragsgrundlage.

Abbildung 45: Struktur der Versicherungsleistungen in der gesetzlichen Pensionsversicherung, 2014

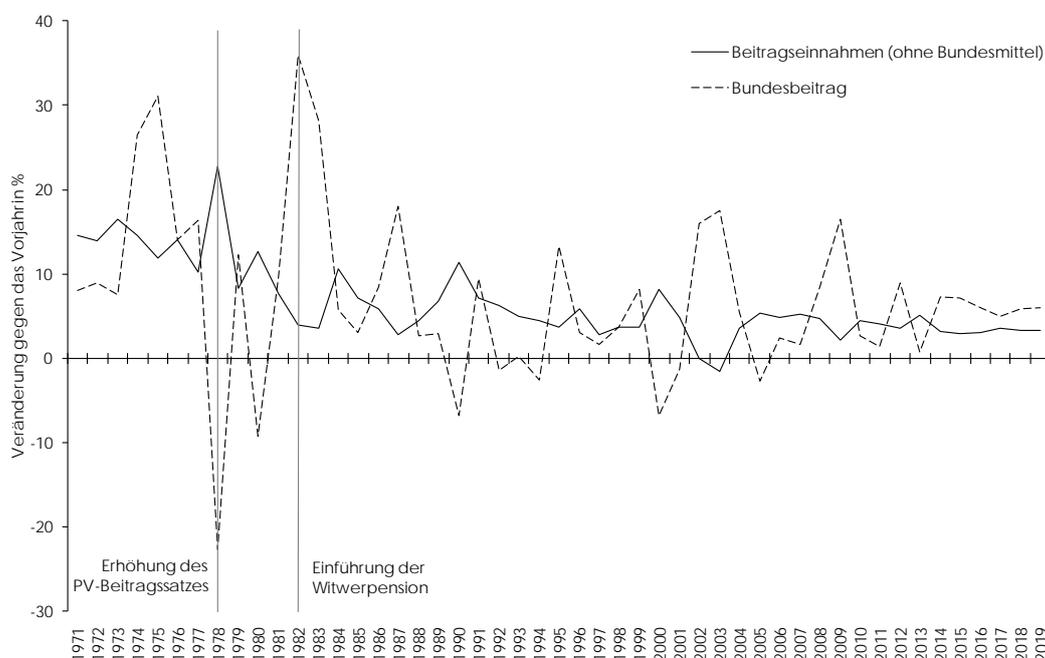


Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. – ¹) Darunter ist summiert: Vertrauensärztlicher Dienst, Überweisungsbeträge und Beitragserstattungen, Einmalzahlungen, Fahrtspesen und Transportkosten für Leistungsempfänger, Entschädigung für Kriegsgefangene.

Insgesamt besteht zwischen den Beitragseinnahmen der Pensionsversicherungsträger und der privaten Lohn- und Gehaltssumme dennoch ein enger Zusammenhang. Zwischen 1976 und 1996 lag die durchschnittliche Zunahme der Pflichtversicherungsbeiträge mit 7,5% um 2,1 Prozentpunkte höher als jene der privaten Lohn- und Gehaltssumme, die im Schnitt um 5,4% zunahm. Seither entwickelte sich die Lohn- und Gehaltssumme mit 3,1% p. a. deutlich schwächer, wie auch die Pflichtbeitragseinnahmen, die im Schnitt um +3,9% p. a. zulegten. Aufgrund der angespannten Arbeitsmarktlage und der zunehmend de-standardisierten

Beschäftigungsverhältnisse reduzierte sich die Einnahmenelastizität, also die Beitragseinnahmensteigerung bei einer 1%-igen Lohnsummensteigerung auf gegenwärtig knapp 1,1% (Baumgartner et al., 2014). Auf Basis der Langzeitbetrachtung steigen die Bundesmittel in der gesetzlichen Pensionsversicherung in Jahren mit schwachen Pflichtbeitragseinnahmen stärker an (Abbildung 46). Eine Ausnahme davon bildet das Jahr 1978, eine PV-Beitragssatzerhöhung um 1,5 Prozentpunkte war damals mit einer stark reduzierten Ausfallhaftung verbunden. Durch die Einführung der Witwerpension im Jahr 1983 wurden höhere Bundesmittel notwendig, da es auf der Beitragsseite keinerlei Änderungen gab. Auch in den Krisenjahren 2004 und 2009 mit stagnierenden bzw. rückläufigen Beschäftigungszahlen mussten die schwachen Pflichtbeitragseinnahmen mit höheren Bundesmitteln kompensiert werden.

Abbildung 46: Entwicklung der Beitragseinnahmen in der Pensionsversicherung und des Bundesbeitrags, 1971 bis 2019



Q: Baumgartner et al. (2014).

12.5 Verteilung der Altersleistungen

Wie oben gezeigt wurde, haben die gesetzlichen Altersleistungen ein großes Gewicht in der Finanzierung der Lebensgrundlagen der PensionistInnengeneration. Die Versicherungsleistungen¹⁸²⁾ in der gesetzlichen Pensionsversicherung betragen 2014 37,6 Mrd. € und im BeamtInnenbereich 8,9 Mrd. €. Darüber hinaus erhalten rund 14% der Pensionsbeziehenden auch Leistungen aus betrieblichen Alterssicherungssystemen (Url, 2012). Während Ausmaß und Struktur der Leistungen in der gesetzlichen Pensionsversicherung seitens Administrativ-

¹⁸²⁾ Ohne Ersätze für Rehabilitationsgeld, Vergütungen an Sozialversicherungsträger, Verwaltungskosten usw.

daten gut dokumentiert sind, stehen im BeamtInnenbereich nur globale Bundesbudgetzahlen und aggregierte Leistungsbezüge aus der Lohnsteuerstatistik zur Verfügung. Leistungen aus betrieblichen Systemen der Alterssicherung sind in den Befragungsdaten von EU-SILC enthalten. Aufgrund der institutionellen Besonderheiten (Bund, Bundesländer, Gemeinden, Post, ÖBB usw.) der Ruhegenussbestimmungen im BeamtInnenbereich (Eichmair, 2013, Alberer, 2014) ist dieser Zweig nachfolgend nur in der Gesamtbetrachtung enthalten, bei näheren Analysen bleibt er ausgeblendet.

Übersicht 62: Äquivalente Pensionseinkommen (Beamte und gesetzliche Pensionsversicherung) nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aller Haushalte, 2010

Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen	Anteile in %	BeamtInnen	Äquivalente Pensionen der gesetzlichen Pensionsversicherung (PV)				Insgesamt	BeamtInnen und PV
			Alter	Invalidität	Hinterblie- bene ¹⁾			
		Gemessen am Einkommen in %						
1. Dezil	2,3	.	15,6	11,2	7,6	34,3	34,3	
2. Dezil	4,2	.	21,1	8,9	10,2	40,1	40,5	
3. Dezil	5,5	1,9	23,0	8,6	6,1	37,7	39,6	
4. Dezil	6,6	2,5	24,0	4,8	4,8	33,5	36,0	
5. Dezil	7,7	4,4	19,9	4,2	3,4	27,5	31,9	
6. Dezil	9,0	4,5	16,5	2,2	2,4	21,1	25,6	
7. Dezil	10,4	5,7	16,3	1,5	2,3	20,1	25,9	
8. Dezil	12,2	5,1	11,5	0,7	1,1	13,3	18,3	
9. Dezil	15,1	6,6	10,2	0,7	0,9	11,7	18,4	
10. Dezil	27,1	3,9	6,1	.	0,4	6,7	10,6	
Insgesamt	100,0	4,3	13,4	2,3	2,4	18,0	22,3	

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. "." ... Ergebnis beruht auf geringen Fallzahlen in der Stichprobe. – ¹⁾ Enthält auch Hinterbliebenenleistungen jener über dem Regelpensionsalter.

Im Schnitt stammen 22,3% der Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aller Haushalte in Österreich aus Altersleistungen. Einschließlich des vierten Dezils kommt sogar über ein Drittel der verfügbaren Haushaltseinkommen aus der Alterssicherung. Die Alterseinkommen aus der gesetzlichen Alterssicherung nehmen in den unteren Einkommensdezilen daher erwartungsgemäß einen höheren und in den oberen Dezilen einen geringen Anteil ein. Unter den Pensionsleistungen haben Alterspensionen mit 15½% im ersten und gut 20% im zweiten Dezil die dominante Rolle. Krankheitsbedingte Pensionsleistungen machen 11% der Haushaltseinkommen im ersten Dezil und weniger als 1% ab dem achten Dezil aus. Hinterbliebenenleistungen¹⁸³⁾ tragen ebenfalls in den unteren Einkommenschichten mehr zum Einkommen bei; im ersten Dezil mit 7½% und im zweiten Dezil mit 10,2%. Aufgrund der fehlenden

¹⁸³⁾ Entgegen der Darstellung in den zusammenfassenden Kapiteln wird hier die Hinterbliebenenleistung jener über dem Regelpensionsalter nicht der Alterspension, sondern direkt den Hinterbliebenenleistungen zugewiesen.

Höchstbeitragsgrundlage im BeamtInnenbereich¹⁸⁴⁾ wie auch der höheren Einkommen finden sich Ruhegüsse eher in den oberen als in den unteren Dezilen (Übersicht 62).

Übersicht 63: Verteilung und Bedeutung der äquivalenten Alterseinkommen von Haushalten mit pensioniertem/r Hauptverdiener/in nach deren Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010

Bruttoäquivalenzgesamteinkommen	BeamtInnen	Äquivalente Pensionen der gesetzlichen Pensionsversicherung			Insgesamt
		Alter	Invalidität	Hinterbliebene ¹⁾	
Anteile in %					
1. Dezil	.	2,1	10,5	6,7	3,7
2. Dezil	.	4,1	12,6	13,8	6,3
3. Dezil	.	5,9	14,3	10,8	7,5
4. Dezil	.	7,1	13,7	12,0	8,5
5. Dezil	2,2	9,2	11,8	12,4	9,9
6. Dezil	6,7	10,1	11,2	10,0	10,2
7. Dezil	7,3	12,3	11,2	10,1	11,9
8. Dezil	13,8	13,6	6,8	10,1	12,4
9. Dezil	22,2	15,2	.	6,9	12,7
10. Dezil	44,8	20,3	.	7,2	16,8
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen in %					
1. Dezil	.	34,9	27,6	17,6	80,1
2. Dezil	.	40,0	19,8	21,7	81,5
3. Dezil	.	46,8	18,1	13,7	78,6
4. Dezil	.	48,0	14,7	12,8	75,6
5. Dezil	4,3	54,0	11,1	11,7	76,7
6. Dezil	11,1	51,7	9,2	8,2	69,1
7. Dezil	10,7	54,9	8,0	7,2	70,1
8. Dezil	17,0	51,6	4,1	6,1	61,9
9. Dezil	22,6	47,3	.	3,5	52,5
10. Dezil	27,6	38,3	.	2,2	41,9
Insgesamt	15,2	46,7	7,5	7,5	61,6

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. "..." Ergebnis beruht auf geringen Fallzahlen in der Stichprobe. – ¹⁾ Enthält auch Hinterbliebenenleistungen jener über dem Regelpensionsalter.

Haushalte, in welchen das jeweils höchste Einkommen einer Person im Haushalt ein Pensionsbezug ist, sind – unabhängig von der Altersstruktur – Pensionshaushalte. Werden die Pensionshaushalte nach der Höhe ihrer Bruttoäquivalenzgesamteinkommen sortiert, stammen hier 61½% der Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aus der gesetzlichen Pensionsversicherung und gut 15% aus Ruhegüssen des öffentlichen Diensts (Übersicht 63). Darüber hinaus sind neben diesen Alterseinkünften im Durchschnitt 23% des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens aus Primäreinkommen und/oder anderen Transfereinkommen vorhanden. Krankheitsbedingte Pensionen und Hinterbliebenenleistungen übernehmen mit je 7½% am Gesamteinkommen

¹⁸⁴⁾ Erst ab dem Geburtsjahrgang 1986 wurde eine Höchstbeitragsgrundlage eingeführt.

eine geringere Einkommensfunktion als Alterspensionen, woraus knapp 47% des Gesamteinkommens stammen. Vom ersten bis zum achten Dezil stellen die Pensionen der gesetzlichen Versicherung und die Pensionen der BeamtInnen etwa 80% der Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, somit kommen 20% aus anderen Einkommens- oder Transferarten. Ab dem neunten Dezil erhöhen sich die Einkünfte aus Primäreinkommen und Transfereinkommen auf 25%, im zehnten Dezil auf 30%. Die Alterseinkommen aus der gesetzlichen Pensionsversicherung stellen mit rund 50% des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens vom vierten bis zum neunten Dezil den wichtigsten Einkommensbestandteil dar. Im ersten Dezil geht diese Relation auf 35%, im zweiten auf 40% und im dritten und zehnten Dezil auf 47% zurück. Grund dafür ist – neben der Haushaltszusammensetzung – auch die Ausgleichszulage, die die Einkommen in den unteren Dezilen bestimmt, sowie die vorhandene Höchstbeitragsgrundlage, die hohe Erwerbseinkommen auf der Leistungsseite auf die Höchstpension¹⁸⁵⁾ reduzieren. Da bei den gegebenen Ruhegehältern keine Obergrenzen wirken, finden sich diese verstärkt in den oberen Haushaltseinkommensdezilen.

Für die betroffenen Haushalte betrug das durchschnittliche äquivalente Pensionseinkommen 1.780 € (einschließlich BeamtInnenpensionen). Im ersten Terzil beträgt die Pension der Haushalte nur die Hälfte des Durchschnitts, während sie im oberen Terzil um knapp 60% höher ist.

Das bedarfsgewichtete Durchschnittseinkommen, bestehend aus den gesetzlichen Pensionen, den Ruhegehältern sowie den sonstigen Einkommen und Transfers der Pensionshaushalter, erreicht gemäß EU-SILC 2011 rund 80% des Durchschnitts sämtlicher Haushalte. Bleiben die Altersbezüge der Beamteten unberücksichtigt, erreichte das Durchschnittseinkommen der Pensionshaushalte nur 72% des Durchschnitts aller Haushalte in Österreich.

12.6 Verteilungswirkung der Bundesmittel in der gesetzlichen Pensionsversicherung

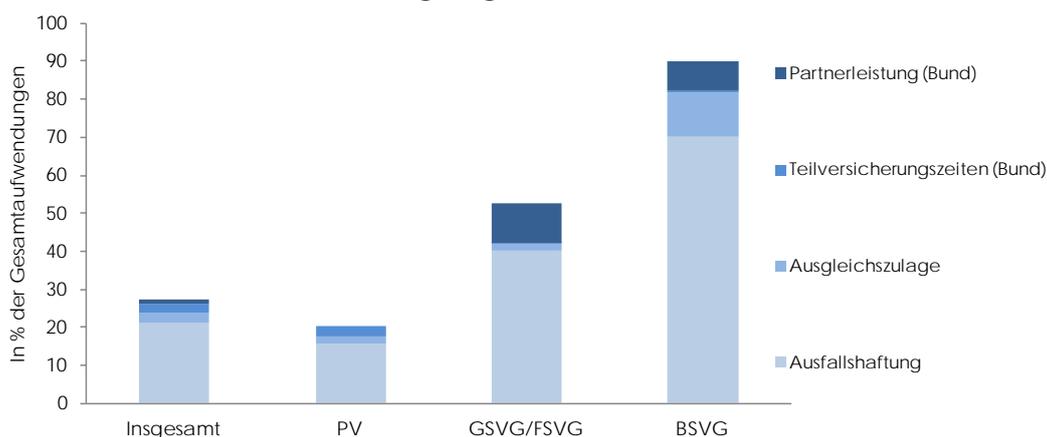
Wie ausführlich dargestellt ist, sind Leistungen in der gesetzlichen Pensionsversicherung in nennenswertem Umfang aus Bundesmitteln finanziert. Diese Mittel aus allen vorhandenen Titeln (von den Ersatzzeiten über die Ausgleichszulage bis hin zur Ausfallhaftung) deckten 2014 mit 10,3 Mrd. € 26,7% der Gesamtaufwendungen, das entspricht 3,29% der gesamten Wirtschaftsleistung. 2010 waren es mit 8,7 Mrd. € 20,6% der Gesamtaufwendungen und 3,17% des BIP. Diese Teile sind ausschließlich steuerfinanziert und müssen daher dem Kernbereich des Steuer- und Transfersystems zugerechnet und auf ihre Umverteilungswirkung hin analysiert werden.

Die öffentlichen Mittel in der gesetzlichen Pensionsversicherung können aus theoretischer Sicht aus mehreren Quellen kommen. (1) Stammen die Bundesmittel ausschließlich aus Steuermitteln, so tragen die Versicherten den Hauptteil dieser Steuerfinanzierung, da sich die Gruppe der Pensionsversicherten weitgehend mit der Gruppe der Steuerzahlenden über-

¹⁸⁵⁾ Im Jahr 2010 lag die ASVG-Höchstpension bei brutto 2985,75 € (Bemessungszeit 180 Monate) bzw. bei brutto 2826,47 € (Bemessungszeit 264 Monate), 2015 bei 3.226,51 €.

schneidet. Die Lohnsteuer ist vom Volumen die aufkommenstärkste Steuer, gefolgt von der Mehrwertsteuer. In Bezug auf die Tarifstruktur ist die Lohnsteuer progressiv gestaltet. Daraus könnte ein progressiver Verteilungseffekt durch die Finanzierung der Bundesmittel ausgehen. Empirisch zeigt sich (Abschnitt 4.1.2) eine progressive Wirkung der Lohnsteuer sowohl in Erwerbstätigenhaushalten als auch – etwas schwächer – in allen Haushalten. Die indirekten Steuern (Mehrwertsteuer und Verbrauchssteuern) wirken in die andere Richtung: Die Steuerbelastung der Haushalte der untersten 10% der Einkommensverteilung besteht zu rund 80% aus indirekten Steuern, in den Top 10% sinkt der Anteil auf rund 20%. Insgesamt ist die Belastung der Haushalte mit indirekten Steuern und der Lohnsteuer leicht progressiv. Der daraus abgeleitete Finanzierungsbeitrag in der gesetzlichen Pensionsversicherung in Form der Bundesmittel zeigt bei dieser Abgrenzung eine leicht progressive Wirkung. (2) Werden die Bundesmittel ceteris paribus über Staatsanleihen finanziert, kommt es zu einem regressiven Umverteilungseffekt, da die Erträge der Anleihen den BesitzerInnen dieser zufließen und von allen Steuerzahlenden zu tragen sind.

Abbildung 47: Anteil der Bundesmittel an den Gesamtaufwendungen in den unterschiedlichen Pensionsversicherungsträgern, 2014



Q: Pensionskommission, WIFO-Berechnungen. PV = Pensionsversicherungsanstalt (alle ASVG-Versicherten), GSVG/FSVG = Gewerbliche Sozialversicherung und Freiberufliche Selbständigen-Sozialversicherung, BSVG = Bauernsozialversicherungsgesetz.

Die verteilungspolitische Inzidenz der Steuermittel in der gesetzlichen Pensionsversicherung sollte in der gegebenen Steuerstruktur tendenziell progressiv sein. Disaggregiert auf die Versichertengruppen der unselbständig Beschäftigten, Gewerbetreibenden und der in der Landwirtschaft selbständig Tätigen wird die Verteilungswirkung vom Durchschnitt abweichen. Einerseits sind Steuermittel in Relation zu den jeweiligen Gesamtaufwendungen zwischen den Trägern unterschiedlich hoch. Während die Ausfallshaftung 2014 (ohne Bundesmittel aus den Teilversicherungszeiten, Partnerleistung und den Ausgleichszulagen) in den Pensionsversicherungsanstalten der Unselbständigen (ASVG) knapp 16% der Gesamtaufwendungen deckt, sind es bei den Gewerbetreibenden (GSVG/FSVG) 40% und in der Pensionsversicherung der Bauern (BSVG) 70% der Gesamtaufwendungen (Pensionskommission, 2014). Andererseits

unterscheiden sich auch die Beitragseinnahmen aus dem Titel der Teilversicherungszeiten aus Arbeitslosigkeit usw. erheblich und betragen in der Pensionsversicherung der Unselbständigen 2,4% der Gesamtaufwendungen, während es bei den Selbständigen nur 0,1% sind (Abbildung 47).

Im Jahr 2010 hatte die Ausfallhaftung in der Pensionsversicherung der Unselbständigen einen geringeren und bei den Selbständigen einen höheren Finanzierungsanteil an den jeweiligen Gesamtaufwendungen inne. Die Pensionsaufwendungen vor allem der BSVG-Versicherten steigen schneller als die Pflichtbeitragseinnahmen, die Ausfallhaftung des Bundes kompensiert diese Strukturverschiebung, eine Funktion der in Zukunft weiterhin große Bedeutung zukommen wird.

Umverteilungswirkung der allgemeinen Steuermittel

Auf der Finanzierungsseite der Bundesmittel in der gesetzlichen Pensionsversicherung sind in der vorliegenden Arbeit die Umverteilungseffekte nicht quantifiziert. Zum einen ist die Inzidenz der Steuermittel die in die gesetzliche Pensionsversicherung fließen weder theoretisch noch empirisch eindeutig belegt. Zum anderen variiert der Anteil der Steuermittel in den einzelnen Pensionsversicherungsträgern erheblich voneinander. Insgesamt ist das Steueraufkommen in Österreich maßgeblich von der Lohn- und Einkommensteuer und der Umsatzsteuer getragen, jeweils ein Drittel des Gesamtsteueraufkommens 2014 stammt aus diesen Quellen (BMF, 2015). Ein schwaches Fünftel des Lohnsteueraufkommens leisten die lohnsteuerpflichtigen Pensionen (Statistik Austria, 2015). Durch die Konsumausgaben der PensionistInnenhaushalte und den damit verbundenen Steuern trägt die Gruppe der PensionistInnen einen Teil des Umsatzsteueraufkommens. Insgesamt sind sie somit über ihre Steuerleistung auch an der Finanzierung der Bundesmittel mitbeteiligt.

Auf der Transferseite hingegen kann anhand der EU-SILC Einkommensdaten die interpersonelle Umverteilung der Steuermittel in der Pensionsversicherung analysiert werden. Auch hier steht die Frage der vertikalen Umverteilungswirkung dieser Steuermittel innerhalb des Jahres 2010 im Mittelpunkt. Es geht um die Gegenüberstellung der Aufbringung der Pensionsversicherungsbeiträge der aktiv Beschäftigten des Jahres 2010 auf der einen Seite mit den gesetzlichen Pensionsversicherungsleistungen (ohne BeamtInnen) nach Einkommensschichten der Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aller Haushalte auf der anderen Seite. Damit kann gezeigt werden, in welchen Einkommensgruppen des Jahres 2010 die Beiträge der Aktiven von den Pensionstransfers 2010 abweichen. Diese Abweichungen werden durch die Steuermittel in der gesetzlichen Pensionsversicherung kompensiert. Der zeitpunktbezogene Blickwinkel blendet individuelle Einkommensveränderungen über das Erwerbsleben ebenso aus wie die Relation individuell geleisteter Pensionsversicherungsbeiträge zu individuellen Pensionsbezügen.

Die Beschäftigungs- und Einkommensstruktur des Basisjahres 2010 gemäß EU-SILC bildet die Grundlage der Berechnungen. Zu den 2010 aktuellen Pensionsversicherungsbeitragsätzen¹⁸⁶⁾ leisteten die unselbständig und selbständig Beschäftigten Pensionsversicherungsbeiträge im Ausmaß von 20,4 Mrd. €. Gemäß Finanzstatistik der Pensionsversicherungsträger lagen die Beitragseinnahmen ihrer Pflichtversicherten bei 21,9 Mrd. €. Die Daten aus EU-SILC erreichen damit knapp 93% der ausgewiesenen Pflichtversicherungsbeiträge. Die erhaltenen Pensionsleistungen in EU-SILC summieren sich zu knapp 99% der Aufwandssummen¹⁸⁷⁾ der Finanzstatistik in der Höhe von 30,7 Mrd. € (*Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger*, 2013). Die nicht gedeckten Mittel in der gesetzlichen Pensionsversicherung lagen 2010 in den EU-SILC-Daten bei 10 Mrd. €. Gegenüber der Gebarungsstatistik ergibt sich auf der Einnahmeseite eine größere Differenz als auf der Ausgabenseite, die durch zwei Tatbestände mitbegründet sein könnte: Das Zentrale Melderegister bildet die Grundlage für EU-SILC, damit sind Personen ohne Wohnsitz in Österreich nicht Teil der Befragung. Im Jahresdurchschnitt 2010 hatten 45.000 Personen (das sind 1,4% aller unselbständig Beschäftigten) eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aber keinen Wohnsitz in Österreich¹⁸⁸⁾. Weiters führt die hohe Arbeitsmarktdynamik in Österreich, also die große Zahl der jährlichen Zu- und Abgänge in und aus der Beschäftigung dazu, dass die Beitragsleistungen ebenfalls stark schwanken¹⁸⁹⁾. Die aus EU-SILC hochgerechneten Pensionstransfers stimmen weitgehend mit der Finanzstatistik überein.

Das Bruttogesamteinkommen (nicht äquivalisiert) besteht über alle Einkommensgruppen hinweg zu 15% aus gesetzlichen Pensionsversicherungsleistungen. Im ersten Terzil sind es mit 42,2% am Bruttogesamteinkommen knapp dreimal so viel wie im Gesamtdurchschnitt, während das Gesamteinkommen im dritten Terzil nur zu 7,4% aus Pensionsleistungen besteht. Dem unteren Terzil stehen 11% und dem oberen Terzil knapp 63% des Bruttogesamteinkommens zur Verfügung, während die Pensionsleistungen zu je 31% in das untere und obere Terzil fließen (siehe Übersicht 64). Die relativ gleiche Verteilung der Alterseinkommen über die Terzile ist auf der einen Seite durch die pensionserhöhende Wirkung der Ausgleichszulage und auf der anderen Seite durch die vorhandene ASVG-Höchstpension begründet.

Die Pflichtbeiträge der aktiv Beschäftigten zur gesetzlichen Pensionsversicherung verteilen sich folgendermaßen: Das erste Terzil leistet 6½%, das mittlere 27% und das obere Terzil zwei Drittel der Beiträge in die gesetzliche Pensionsversicherung. Die geleisteten Pensionsversicherungsbeiträge entsprechen im ersten Terzil knapp 6%, im zweiten Terzil 10,3% und im dritten Terzil 10,7% des jeweiligen Bruttogesamteinkommens. In der Betrachtung der Dezile zeigt sich,

¹⁸⁶⁾ ASVG 22,8%, GSVG 16,25% und BSVG 15,0% die Beitragssätze der beiden letztgenannten liegen 2015 bei 18,5% bzw. 17,0%.

¹⁸⁷⁾ Aufwandssumme bestehend aus Pensionsaufwendungen, Ausgleichszulagen und Beiträgen zur Krankenversicherung der PensionistInnen, Sachleistungen wie Aufwendungen für Reha oder Fahrtspesen bleiben unberücksichtigt.

¹⁸⁸⁾ Im Jahr 2014 waren es bereits 80.000 Personen bzw. 2,3% aller unselbständig Beschäftigten.

¹⁸⁹⁾ Die Lohnsteuerstatistik zeigt für 2010 das rund 30% der 3,36 Mio. unselbständig Beschäftigten unterjährige Beschäftigungsverhältnisse hatten.

dass bis zum siebten Dezil die geleisteten Pensionsversicherungsbeiträge progressiv ansteigen, ab dem achten Dezil vor allem durch die Höchstbeitragsgrundlage regressiv sind.

Der geringe Anteil der Primäreinkommen in den unteren Einkommensgruppen und die damit geleisteten geringen Pensionszahlungen an die jeweiligen Pensionsversicherungsträger zieht in der vorliegenden Querschnittsbetrachtung des Jahres 2010 den Bedarf an Steuermitteln zur Finanzierung der Alterstransfers nach sich. Besonders in den beiden unteren Einkommens-terzilen wird die Differenz zwischen den Beiträgen der Aktiven und den Pensionstransfers durch Steuermittel ausgeglichen und so das pensionsrechtliche Leistungsniveau garantiert.

Übersicht 64: Verteilung der geleisteten Pensionsversicherungsbeiträge und der empfangenen Pensionseinkommen in der gesetzlichen Pensionsversicherung nach Bruttogesamteinkommen, 2010

	Pensionsleistungen ¹⁾		Geleistete Pensionsversicherungsbeiträge der Aktiven	
	Anteile in %	Gemessen am Bruttogesamteinkommen in %	Anteile in %	Gemessen am Bruttogesamteinkommen in %
<i>Bruttogesamteinkommen</i>				
1. Dezil	4,7	44,1	0,3	1,9
2. Dezil	10,2	48,5	1,3	4,2
3. Dezil	11,7	38,9	3,5	7,8
4. Dezil	13,0	34,1	5,1	9,0
5. Dezil	12,0	25,5	6,8	9,6
6. Dezil	10,6	18,6	9,0	10,6
7. Dezil	10,3	15,0	11,9	11,5
8. Dezil	9,4	11,0	15,9	12,5
9. Dezil	9,7	8,9	20,1	12,4
10. Dezil	8,3	4,2	26,2	8,9
1. Quartil	20,4	44,7	3,0	4,5
2. Quartil	31,3	30,8	13,9	9,2
3. Quartil	25,2	15,1	28,6	11,5
4. Quartil	23,1	6,6	54,5	10,4
1. Terzil	31,1	42,2	6,5	5,9
2. Terzil	38,1	21,7	26,9	10,3
3. Terzil	30,8	7,4	66,5	10,7
Insgesamt	100,0	15,0	100,0	10,1

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. –
¹⁾ Ausschließlich gesetzliche Pensionsversicherung, ohne BeamtInnen.

Die allgemeinen Steuermittel in der gesetzlichen Pensionsversicherung im Ausmaß von rund 10 Mrd. € im Jahr 2010 fließen zum überwiegenden Teil in die unteren Einkommensgruppen, vor allem bis ins fünfte Dezil. Die Bundesmittel in der Pensionsversicherung erfüllen aus dieser Perspektive eine wichtige Einkommensfunktion in den unteren Einkommensgruppen und wirken deutlich progressiv umverteilend.

Die ausgeführten Hinweise auf die Verteilungswirkung der Bundesmittel in der gesetzlichen Pensionsversicherung müssen zur abschließenden Beurteilung den sozialpolitischen Zielen gegenübergestellt werden, die vom Gesetzgeber intendiert wurden. Primäres Ziel der Alterssicherung ist die Einkommenssicherung für die Pensionsgeneration. Bezogen auf das Jahr 2010 bedeutete dieses Ziel die Einkommensumverteilung zwischen der Erwerbsbevölkerung und der Bevölkerung im Pensionsalter. Für die erstgenannte Generation reduzierten die Beiträge zur Pensionsversicherung ihr verfügbares Einkommen und für die zweitgenannte Generation garantieren die geleisteten Pensionsversicherungsbeiträge ihre laufenden Pensionsbezüge. Gemäß dem Versicherungsprinzip steht die Pensionshöhe im Zusammenhang mit den individuell geleisteten Beiträgen; dieser Zusammenhang ist bei den Bestandspensionen schwächer als bei den Pensionsneuzugängen¹⁹⁰⁾. Ein weiteres sozialpolitisches Ziel ist die Einkommenssicherung nach unten durch das Instrument der Ausgleichszulage. Darüber hinaus zeigen die Hinterbliebenenleistungen – mit der Witwerpension als letzte Erweiterung im Jahr 1983 – eine familienpolitische Zielsetzung innerhalb der Pensionsversicherung, die nicht durch Beiträge abgedeckt ist. Und schließlich treten sowohl durch die Destandardisierungstendenzen der Beschäftigungs- und Einkommensverhältnisse als auch durch die engen Grenzen der Budgetpolitik die verteilungspolitischen Aspekte der allgemeinen Steuermittel in der Pensionsversicherung in den Vordergrund. Die institutionelle Ausgestaltung bezüglich der Anspruchsvoraussetzungen¹⁹¹⁾, die Anrechnung der Arbeitslosigkeit, Kindererziehung usw. als Versicherungszeiten, die Absicherung der Hinterbliebenen, die Ausgleichszulage usw. ermöglicht Personen mit atypischen Erwerbs- und Einkommensverläufen einen eigenständigen Pensionsbezug. Diese pensionsbegründenden und teilweise pensionserhöhenden Maßnahmen, die aus dem allgemeinen Steueraufkommen mitfinanziert sind, kommen stärker den unteren Einkommensdezilen zugute. Anhand der vorliegenden Ergebnisse der Querschnittsbetrachtung zeigt sich eine progressive Umverteilungswirkung der Bundesmittel in der gesetzlichen Pensionsversicherung. Würde die Zurechnung der Steuermittel auf der Grundlage der konkreten Erwerbs- und Einkommensbiographien der PensionistInnen erfolgen, könnte die umverteilende Wirkung der Bundesmittel in der gesetzlichen Sozialversicherung für einzelnen Beschäftigtengruppen oder Versicherungsverläufe stärker ausfallen als hier dargestellt¹⁹²⁾.

12.7 Zusammenfassung

Von den monetären Sozialleistungen bilden die Altersausgaben in Österreich, wie in der Mehrzahl der Länder der Europäischen Union, die größte Ausgabengruppe. In Anlehnung an die Behandlung der Sozialversicherungspensionen in der internationalen Literatur werden

¹⁹⁰⁾ Bis 2000 bildeten die besten 15 Einkommensjahre die Berechnungsgrundlage für die Pensionshöhe, 2015 sind es die besten 27 Jahre und für Pensionszugänge ab 2027 werden es 40 Jahre sein.

¹⁹¹⁾ Die ewige Anwartschaft definiert 15 Beitragsjahre im Laufe des Lebens als Mindestversicherungsdauer für eine normale Alterspension.

¹⁹²⁾ Allerdings ergibt sich bei diesem Ansatz eine Vielzahl von methodischen Problemen, wobei die zu treffenden Annahmen über die Bewertung der kumulierten Pensionsbeiträge bzw. Pensionseinkommen maßgeblich das Ergebnis der Umverteilungseffekte mitbestimmen.

öffentliche Pensionen in der vorliegenden Arbeit als Primäreinkommen behandelt. Das umlagefinanzierte österreichische System der gesetzlichen Alterssicherung weist eine Vielzahl von Strukturmerkmalen auf, die nicht einer unmittelbaren Äquivalenz zwischen geleisteten Pensionsversicherungsbeiträgen und erhaltenen Pensionsleistungen entspricht. Vielmehr sind wirtschaftliche und soziale Tatbestände wie Arbeitslosigkeit, Kindererziehung, Präsenzdienst usw. pensionsbegründend und/oder pensionserhöhend. Weiters ist die umfangreiche Absicherung nicht nur des Altersrisikos, sondern auch des Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrisikos wie auch des Hinterbliebenenstatus in der gesetzlichen Pensionsversicherung nur durch eine über die Pensionsversicherten und Unternehmen hinausgehende Finanzierung möglich. Tatsächlich waren 2014 mit 10,3 Mrd. € rund ein Viertel der Gesamtaufwendungen in der gesetzlichen Pensionsversicherung (ohne BeamtInnensystem) durch Bundesmittel finanziert. Dieser Steuerfinanzierungsbeitrag ist ein Kernbereich des Steuer- und Transfersystems und damit der Umverteilung durch die öffentlichen Haushalte.

In der Querschnittsbetrachtung bezogen auf das Jahr 2010 wirken die Bundesmittel in der gesetzlichen Pensionsversicherung progressiv. Bis zum siebten Dezil der Bruttogesamteinkommen sind die empfangenen Pensionstransfers maßgeblich durch Steuermittel mitfinanziert. Erst ab dem achten Einkommensdezil werden die Pensionsleistungen durch die Pensionsversicherungsbeiträge der aktiv Beschäftigten gedeckt, Steuermittel haben hier zur Sicherung der Pensionen eine geringere Rolle.

Die Quantifizierung der umverteilenden Wirkung der Steuermittel in der gesetzlichen Pensionsversicherung auf der Grundlage von Längsschnittdaten sollte größere Umverteilungswirkungen ergeben, da atypische Erwerbs- und Einkommensverläufe stärker von Teilversicherungszeiten wie Arbeitslosigkeit, Krankengeldbezug usw. geprägt sind. Weiters wirkt bei kurzen Versicherungsverläufen und/oder niedrigen Erwerbseinkommen die Ausgleichszulage pensions erhöhend. Die kompensatorische Wirkung der Bundesmittel bei atypischen Versicherungs- und Einkommensverläufen könnte auf der Grundlage individueller Längsschnittinformationen konkretisiert werden, allerdings bestehen hier große Datenrestriktionen.

13 Zusatzauswertungen zu den Verteilungswirkungen der Objektförderung

Michael Klien

In diesem Abschnitt werden weitere verteilungsrelevante Aspekte der Objektförderung erörtert. Einerseits wird die Bedeutung der Wohnbauförderdarlehen für die beziehenden Haushalte dargelegt. Hier geht es im Wesentlichen um den Zinsvorteil von geförderten Darlehen im Unterschied zu herkömmlichen Hypothekarkrediten, der den BezieherInnen zugutekommt. Andererseits soll die Verteilungswirkung des gemeinnützigen Wohnbaus, als die zweite Säule der Objektförderung, quantifiziert werden. Die relativ niedrigeren Mieten von Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen im Vergleich zu Wohnobjekten am freien Mietmarkt können als Realtransfer interpretiert werden. Es wird im Folgenden also versucht, diese Mietreduktion zu schätzen, und die Verteilungswirkung über die Einkommensverteilung darzulegen.

13.1 Zinsvorteil durch Wohnbauförderdarlehen

Neben der bisher ausschließlichen Betrachtung der WohnbaudarlehensbezieherInnen ist es auf Basis der Daten von EU-SILC auch möglich, Aussagen über das Volumen von geförderten Wohnbaudarlehen der österreichischen Haushalte zu treffen. Aufgrund unterschiedlicher Fristigkeiten ist es aber nicht möglich zu evaluieren, inwieweit die in EU-SILC vorhandenen Daten die Gesamtsituation in Österreich widerspiegeln. Die in EU-SILC abgebildete Gesamtsumme der Wohnbaukredite der österreichischen Haushalte beträgt 16,2 Mrd. €. Die scheinbare Übereinstimmung mit der Summe der von den Bundesländern gemeldeten aushaftenden Darlehen von 16,1 Mrd. € ist jedoch unzulässig, da in EU-SILC die Gesamtkreditsumme bei Aufnahme erfasst ist. Darüber hinaus sind in den aushaftenden Darlehen nicht nur Eigenheimfinanzierungen, sondern auch Darlehen für Mehrgeschoßbauten durch gemeinnützige Bauträger erfasst. Letztere sind per Definition nicht in EU-SILC enthalten. Insgesamt bleibt also unklar, wie repräsentativ die Daten in EU-SILC in Bezug auf die vergebenen Wohnbaudarlehen sind. Es kann aber festgehalten werden, dass die Höhe der in EU-SILC erfassten Wohnbaudarlehen in etwa dem zwischen 2000 und 2014 vergebenen Volumen an Wohnbaudarlehen entspricht.

Während der Bezug von Wohnbaudarlehen vorwiegend auf die mittleren und oberen Einkommensdezile verteilt ist, scheint die Höhe der Wohnbaudarlehen dagegen nicht mit dem Einkommen korreliert zu sein. Wie in Übersicht 65 zu sehen, schwankt die durchschnittliche Kreditsumme unsystematisch zwischen 26.000 € und 57.000 € über die Einkommensdezile.

Zur Berechnung eines Zinsvorteils von Wohnbauförderdarlehen gegenüber Hypothekarkrediten privater Kreditinstitute ist eine Reihe von Annahmen zu treffen. Grundsätzlich wird angenommen, dass der Zinsvorteil aus Wohnbauförderdarlehen zwar relativ zur Höhe des Darlehens und der Laufzeit, aber unabhängig vom Einkommen des Haushalts ist. Am problematischsten ist die Annahme bezüglich einer Verzinsung für die Wohnbaudarlehen und den Vergleichs-Hypothekarkredit. Auf Basis der beispielhaften Darlehenskonditionen für die Bundes-

länder in *Amann – Mundt* (2011) wurde ein Durchschnittswert für den Zinssatz eines Annuitätendarlehens von 2% gewählt (siehe Abschnitt 13.4.1 im Anhang). Es bleibt festzuhalten, dass die Darlehenskonditionen sowohl über die Bundesländer als auch über die Zeit stark schwanken. Darüber hinaus ist bei den meisten Bundesländern die Annuität, sowohl Zinssatz als auch Tilgung, über die Laufzeit ansteigend ausgestaltet.

Übersicht 65: Durchschnittliche Wohnbauförderdarlehenshöhe nach Bruttoäquivalenzeinkommen, 2010

Bruttoäquivalenzeinkommen	Durchschnittliche Wohnbauförderdarlehenshöhe ¹⁾ In 1.000 €
1. Dezil	26,7
2. Dezil	57,5
3. Dezil	43,6
4. Dezil	33,8
5. Dezil	31,7
6. Dezil	42,6
7. Dezil	39,8
8. Dezil	43,2
9. Dezil	39,4
10. Dezil	32,3
Insgesamt	38,9

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Nicht äquivalisierte Wohnbauförderdarlehen.

Um unterschiedlichen Situationen Rechnung zu tragen, werden drei Zinssätze für die Hypothekarkredite durchgerechnet: 3%, 5%, 7%. Während 3% der derzeitigen Verzinsung von langfristigen Hypothekarkrediten entsprechen, waren in der Vergangenheit auch höhere Zinsen nicht unüblich. Wichtiger als die nominelle Zinshöhe ist jedoch das sich ergebende Zinsdifferenzial. Da auch die Wohnbauförderdarlehenskonditionen auf das Marktzinsniveau reagieren, zum Teil sind die Darlehen auch variabel verzinst, ist das mittlere Szenario mit 5% Verzinsung bzw. 3% Zinsdifferenzial als Normal Szenario zu betrachten¹⁹³⁾. Die 7% nominelle Verzinsung bzw. ein Zinsdifferenzial von 5% betrachten wir als das obere Limit für den Zinsvorteil für Hypothekarkredite.

Die Ergebnisse aus diesen Berechnungen sind in Übersicht 66 dargestellt. Die Übersicht zeigt die Summe der Zinsvorteile (nicht äquivalisiert) pro Einkommensdezil, je nach Zinsdifferenzial (1%, 3%, 5%). Die doch recht großen Unterschiede im Hinblick auf den Zinsvorteil führen dazu, dass auch das Gesamtvolumen des monatlichen Zinsvorteils je nach Annahme zwischen 4,5 Mio. €, 14,1 Mio. € und 24,6 Mio. € schwankt. Es sollte jedoch beachtet werden, dass unabhängig von der Zinsannahme die Verteilung der Mittel klar zugunsten der mittleren und

¹⁹³⁾ Die durchschnittliche Verzinsung von Hypothekarkrediten betrug in den letzten 20 Jahren laut OeNB 4,5% und in den letzten 30 Jahren 6,2%.

oberen Einkommensschichten erfolgt. Über zwei Drittel des Volumens fließen Haushalten zu, die in der oberen Hälfte der Einkommensverteilung angesiedelt sind.

Übersicht 66: Gesamtverteilung des Zinsvorteils nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010

Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen	Zinsdifferenzial ¹⁾		
	1%	3%	5%
	In 1.000 €		
1. Dezil	102,9	325,7	567,3
2. Dezil	217,0	678,4	1.171,4
3. Dezil	354,7	1.118,7	1.945,0
4. Dezil	351,9	1.109,8	1.928,4
5. Dezil	331,7	1.045,9	1.817,4
6. Dezil	607,9	1.919,0	3.337,2
7. Dezil	538,8	1.701,0	2.958,8
8. Dezil	726,8	2.293,9	3.988,0
9. Dezil	691,9	2.186,6	3.805,0
10. Dezil	553,3	1.746,8	3.036,0
Insgesamt	4.476,7	14.100,0	24.600,0

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Das Zinsdifferenzial wurden nicht äquivalisiert.

Ein etwas anderes Bild ergibt die Betrachtung der relativen Bedeutung des Zinsvorteils zum Einkommen, dargestellt in Übersicht 67. Dieser Wert sinkt kontinuierlich über die Einkommen ab, und ist bei einem Zinsdifferenzial von 3% bereits im vierten Dezil weniger als 2%. Im 'mittleren Szenario' ergeben sich höhere einstellige Anteile ausschließlich im ersten und zweiten Dezil. Ein Zinsdifferenzial von 5% führt ungefähr zu einer Verdoppelung der relativen Anteile am Einkommen für die ersten zwei Dezile. Relativ zum Einkommen führen die unterschiedlichen Annahmen zum Zinsdifferenzial somit besonders in den unteren Einkommensschichten zu stärkeren Verschiebungen.

Übersicht 67: Relative Bedeutung des Zinsvorteils nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen, 2010

Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen	Äquivalenter Zinsvorteil		
	Szenario I	Szenario II	Szenario III
	In %		
1. Dezil	2,2	6,7	12,0
2. Dezil	1,5	4,7	8,1
3. Dezil	0,9	2,8	4,9
4. Dezil	0,5	1,7	3,0
5. Dezil	0,5	1,5	2,6
6. Dezil	0,5	1,5	2,6
7. Dezil	0,4	1,3	2,2
8. Dezil	0,4	1,3	2,2
9. Dezil	0,3	0,9	1,5
10. Dezil	0,2	0,5	0,9
Insgesamt	0,4	1,1	2,0

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), HFCS 2010, WIFO-Berechnungen.

13.2 Realtransfer durch gemeinnützigen Wohnbaubestand

Im Rahmen der Objektförderung werden die Fördermittel für Eigenheime und den Mehrgeschoßbau vergeben. Hinsichtlich ihrer Verteilungswirkungen sind diese beiden Fördergruppen zu unterscheiden, da je nachdem welche Einkommensgruppen von den jeweiligen Förderungen profitieren, sehr unterschiedliche Effekte davon ausgehen. Bei der Eigenheimförderung profitieren direkt die FörderwerberInnen, während der Vorteil im Mehrgeschoßbau typischerweise an die zukünftigen MieterInnen weitergegeben wird. Im letzteren Fall handelt es sich somit konzeptionell eher um einen Realtransfer. Im Jahre 2011 wurden im österreichischen Durchschnitt zwei Drittel der Förderzusagen im Mehrgeschoßbau vergeben. Da zusätzlich anzunehmen ist, dass die durchschnittliche Förderhöhe im Mehrgeschoßbau wesentlich höher ist als bei der Eigenheimförderung, ist eine Quantifizierung der Umverteilungswirkung in diesem Bereich von besonderem Interesse.

Insgesamt beträgt der Anteil der gemeinnützigen Rechtsträger 14% des Wohnungsbestands in Österreich (Gebäude- und Wohnungsregister 2011). Hinzu kommen noch 9% des Bestandes, welche in Gemeindeeigentum stehen und somit ebenfalls nicht der Preisbildung auf dem privaten Mietmarkt unterworfen sind. Diese Aufteilung, knapp ein Viertel des Wohnungsbestandes in öffentlicher und gemeinnützigem Eigentum, findet sich in sehr ähnlichem Ausmaß in den EU-SILC Daten wieder: 8,7% der befragten Haushalte leben in Gemeindewohnungen und 16,1% in Genossenschaftswohnungen.

Die grundsätzliche Hypothese in diesem Abschnitt ist, dass MieterInnen im öffentlichen oder gemeinnützigen Wohnungsbestand Realtransfers in Form einer Mietminderung erhalten. Das Referenzszenario um diesen Mietvorteil quantifizieren zu können, ist die Miete, welche der Haushalt für eine gleichwertige Wohnung am privaten Mietmarkt aufzubringen hätte. Der hier verwendete und auf beobachtbaren Marktmieten basierende Ansatz, – auch 'rent-equivalence' oder Schichtungsmethode genannt – wird auch von Statistik Austria zur Berechnung der imputierten Mieten angewandt (*Gruber – Reich, 2009*). Die hier verwendete Methodik unterscheidet sich jedoch von der Schichtungsmethode von Statistik Austria insofern, als dass die Marktmieten nicht anhand von Zellendurchschnitten einzelner Stratifizierungsmerkmale berechnet werden, sondern, dass Marktmieten mittels hedonischer Regression auf die Wohnungsmerkmale zerlegt werden. Der Unterschied ist jedoch nicht sehr ausgeprägt, da die meisten Wohnungsmerkmale bis auf die Größe in Quadratmetern diskrete Ausprägungen besitzen. Dies entspricht in weitem Maße dem von *Fessler et al. (2015)* für die österreichischen HFCS Daten angewandten Verfahren. Details zur Schätzung der fiktiven Marktmieten und des Mietvorteils sind in Abschnitt 13.4.2 im Anhang angeführt.

Der Vorteil der verwendeten Methodik ergibt sich primär aus der Detailtiefe von EU-SILC im Hinblick auf Wohnungscharakteristika. Neben Größe, regionaler Zuordnung und Ausstattungsmerkmalen ist insbesondere auch die individuelle Wohnsituation über Fragen zur Lärmbelastung oder Kriminalitätsbewertungen erfasst. Dies ermöglicht zumindest in einem gewissen Maße das Fehlen von genauen Lageinformationen zu kompensieren.

Nach Berechnung des fiktiven Marktzins für Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen (pro Monat) wird der monetäre Vorteil für die BewohnerInnen aus der Differenz zwischen fiktivem Mietzins und beobachtetem Mietzins ermittelt. Prinzipiell erwarten wir hier positive Werte, da Gemeinde und Genossenschaftswohnungen mit finanziellen Vorteilen verbunden sein sollten. Während dies im Gesamtdurchschnitt, und auch im Durchschnitt jedes Einkommensdezils zutrifft, übersteigt dennoch der beobachtete Mietzins bei rund einem Viertel der Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen den fiktiven Mietzins einer Wohnung am freien Markt. Potenziell ursächlich dafür sind einerseits unbeobachtete Wohnungscharakteristika. Andererseits sind auch nichtmonetäre Gründe vorstellbar, weshalb Haushalte trotz relativ höherer Kostenbelastung in Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen verbleiben. Besonders soziale Bindungen sind in diesem Zusammenhang zu erwähnen (*Collinson et al.*, 2015). Im Endeffekt folgt die vorliegende Untersuchung den Studien von *Fessler et al.* (2015) und *Verbist et al.* (2012) und ersetzt negative Werte mit Null.

Es sollte noch erwähnt werden, dass der Vorteil von Genossenschaftswohnungen etwas korrigiert werden muss, da der Bezug einer Genossenschaftswohnung typischerweise die Hinterlegung von Eigenmittelanteilen zur Finanzierung der Grund- und Baukosten voraussetzt. Während in EU-SILC keine Informationen über die Höhe der entrichteten Eigenmittel vorhanden sind, können einige grobe Werte aus dem HFCS Datensatz der Oesterreichischen Nationalbank einbezogen werden. Im Durchschnitt über die Haushalte in Genossenschaftswohnungen beträgt der Eigenmittelanteil rund 740 € und wurde vor 13 Jahren hinterlegt. Bei einem Standardsatz von 1% jährlicher Abwertung sind dies 6,2 € zusätzliche Mietbelastung pro Monat. Um die Kosten der Eigenmittelanteile zu berücksichtigen wurde folglich der monatliche Mietvorteil in Genossenschaftswohnungen um 6,2 € verringert.

Empirische Limitationen der Vorgehensweise

Vor der Diskussion der Ergebnisse soll hier zunächst auf zwei wesentliche Probleme des gewählten Ansatzes eingegangen werden. Die erste empirische Beschränkung betrifft die verfügbaren Daten. Zwar ist eine Reihe von wohnungs- und regionsspezifischen Indikatoren in EU-SILC enthalten, es fehlen jedoch maßgebliche Lageparameter. Die Mietvariation innerhalb eines Bundeslandes, z. B. Wien, ist typischerweise sehr groß und oft größer als die Variation der Durchschnittsmieten zwischen Bundesländern. Eine feinere Gliederung der Wohngegend ist aber aufgrund der notwendigen Anonymisierung von Individuen nicht verfügbar bzw. sind andere Datenquellen nicht sinnvoll mit dem EU-SILC Datensatz kombinierbar. Neben der Wohnungslage sind einige weitere unbeobachtete Faktoren denkbar, wie z. B. die Verkehrsanbindung oder die Qualität der umliegenden Infrastruktur/Schulen. Für die empirische Anwendung wird dies dann zum Problem, wenn Wohnungen am freien Markt systematisch unbeobachtete Unterschiede zu Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen ausweisen. Obwohl räumliche Segregation von Gemeinde- und Genossenschaftsbauten in Österreich weit weniger stark ausgeprägt ist als in anderen Ländern (*Fassmann – Kohlbacher*, 2009), ist nicht auszuschließen, dass es unbeobachtete Qualitätsunterschiede zwischen die-

sen Mietformen gibt. Je nach Annahme, ob private Mietwohnungen höhere oder niedrigere unbeobachtete Qualität bieten, ist der berechnete Mietvorteil überschätzt oder unterschätzt. Ein Problem eher konzeptioneller Art, welches auch durch zusätzliche Daten über Wohnungscharakteristika nicht gelöst werden kann, sind allgemeine Gleichgewichtseffekte. In der jetzigen Betrachtung wird angenommen, dass sich privater und öffentlich/gemeinnütziger Wohnungsmarkt unabhängig voneinander entwickeln und Mieten setzen. Diese Annahme ist aus mehreren Gründen unrealistisch. Erstens hat eine Veränderung des öffentlichen Wohnungsangebots, z. B. durch zusätzliche Gemeinde- oder Genossenschaftswohnungen, Effekte auf die Preisbildung am freien Markt. Aufgrund der Substitutionswirkung sollte ein entsprechend höheres Wohnungsangebot dämpfend auf die Preise am privaten Mietmarkt wirken. Eine empirische Anwendung für Österreich von *Blaas – Wieser* (2004) nennt in diesem Zusammenhang eine Elastizität der realen Marktmieten in Bezug auf mittels Wohnbauförderung fertiggestellte Wohneinheiten von -1% kurzfristig und -2% langfristig.

Zweitens kann aber durch die Produktion zusätzlicher Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen das private Wohnungsangebot beeinflusst werden. Je nach Miethöhe und Größe des Angebots an öffentlichen und genossenschaftlichen Wohnungen verringern sich die Renditen von Wohnungen am freien Markt. Über niedrigere erwartete Renditen könnte dies folglich die Neuerrichtung von Mietwohnungen am privaten Markt verringern. Drittens besteht auch die Möglichkeit, dass Entwicklungen am privaten Wohnungsmarkt das gemeinnützige Angebot beeinflussen. Ein Beispiel in dieser Hinsicht ist die derzeitige Diskussion um die 'Leisbarkeit von Wohnen' und die als Reaktion auf steigende Mieten geforderte Ausweitung von öffentlicher und gemeinnütziger Neubautätigkeit.

Ein Indiz dafür, dass es auch in Österreich Wechselwirkungen zwischen gemeinnützigem und privatem Mietmarkt gibt, zeigt ein Vergleich der durchschnittlichen Wohnungsgrößen. Gemeindewohnungen sind im Durchschnitt der Haushalte 10 m^2 kleiner als Genossenschaftswohnungen und 13 m^2 kleiner als Wohnungen am freien Markt. Wohnungen am privaten Markt haben eine wesentlich höhere Wahrscheinlichkeit über 100 m^2 Wohnfläche zu besitzen als in den beiden anderen Kategorien. Die Unterschiede sind hoch statistisch signifikant und verdeutlichen, dass die unterschiedlichen Mietformen möglicherweise unterschiedliche Teilmärkte bedienen. Beispielsweise suggeriert die höhere durchschnittliche Größe von privaten Mietwohnungen, dass der Fokus auf größere Wohnungen (über 100 m^2) eine Reaktion auf ein breites gemeinnütziges Angebot bei kleineren und mittelgroßen Wohnungen ist. In Summe ist der Gesamteffekt des öffentlichen Wohnungsangebots auf den freien Mietmarkt (und umgekehrt) jedoch theoretisch unklar und eine empirische Frage, die von den jeweiligen Marktgegebenheiten abhängt. In der vorliegenden Untersuchung konnten derartige Spillovers jedoch nicht berücksichtigt werden.

Ergebnisse

Die Verteilung der BezieherInnen des Realtransfers über die Einkommensklassen ist in Übersicht 68 dargestellt. Prinzipiell zeigt sich, dass Haushalte im Gemeindebau verstärkt aus

unteren Einkommensschichten stammen; beinahe 75% der Gemeindebauhaushalte sind in der unteren Hälfte zu finden. Nichtsdestotrotz gibt es auch unter GemeindebaubewohnerInnen einkommensstärkere Haushalte, was dem oftmals deklarierten Ziel der sozialen Durchmischung zuzurechnen sein dürfte. Darüber hinaus wird die Einhaltung der Einkommensgrenzen nur zum Zeitpunkt des Bezugs überprüft und etwaige Anstiege im Zeitablauf bleiben unberücksichtigt. Im Genossenschaftsbau ist die Verteilung über die Einkommensschichten wesentlich gleichmäßiger: rund 30% der Haushalte in Genossenschaftswohnungen sind in den ersten drei Einkommensdezilen zu finden. Die weniger ausgeprägte Abdeckung unterer Einkommensschichten durch den Genossenschaftsbau zeigt sich auch dadurch, dass der Anteil unterer Einkommensschichten nicht nur im Gemeindebau, sondern auch am freien Mietmarkt höher ist. Umgekehrt ist dadurch die soziale Durchmischung im Genossenschaftsbau überproportional höher.

Übersicht 68: Haushalte in Gemeinde und Genossenschaftswohnungen nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aller Haushalte, 2010

Bruttoäquivalenz- gesamteinkommen	Haushalte in Gemeindewohnungen		Haushalte in Genossenschaftswohnungen	
	Anzahl in 1.000	Anteile in %	Anzahl in 1.000	Anteile in %
1. Dezil	65,0	20,5	52,7	8,9
2. Dezil	51,9	16,4	68,7	11,7
3. Dezil	43,8	13,8	57,7	9,8
4. Dezil	33,2	10,5	66,8	11,3
5. Dezil	39,4	12,5	69,6	11,8
6. Dezil	22,4	7,1	64,6	11,0
7. Dezil	24,1	7,6	63,7	10,8
8. Dezil	9,9	3,1	65,2	11,1
9. Dezil	15,7	5,0	48,4	8,2
10. Dezil	11,0	3,5	32,1	5,4
Insgesamt	316,6	100,0	589,5	100,0

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), HFCS 2010, WIFO-Berechnungen.

Hinsichtlich des berechneten Mietvorteils gibt Übersicht 69 einen Überblick. Zunächst lässt sich festhalten, dass das Gesamtvolumen im Jahr 2010 mit rund 65 Mio. € pro Monat durchaus bedeutsam war, und beispielsweise zweifach über den monatlichen Ausgaben für die Subjektförderung lag (rund 30 Mio. €). Der über alle BewohnerInnen von Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen berechnete Mietvorteil pro Haushalt betrug 74 € pro Monat¹⁹⁴). Die Verteilung der Mittel über die Einkommensdezile spiegelte wiederum grob die schon bei den BezieherInnen des Realtransfers beobachteten Muster wider: Bei Gemeindewohnungen ergab sich ein relativ klar fallender Verlauf mit hohen Zuflüssen in den unteren Dezilen, beispielsweise 50% der Mittel in den ersten drei Dezilen, und relativ geringere Zuflüsse in den oberen Einkommensschichten. Im Genossenschaftsbau ergab sich dagegen tendenziell eine proportionale Verteilung. Die Verteilung war hier jedoch wesentlich schwankender über die

¹⁹⁴) Wie bereits erwähnt, wurden negative Werte aus der Mietvorteilsberechnung mit Null ersetzt.

Einkommensgruppen und sank erst im zehnten Dezil klar ab. Die Bedeutung der Mietvorteile für die beziehenden Haushalte war sowohl für Gemeinde- als auch für Genossenschaftswohnungen mit steigender Einkommenshöhe deutlich abfallend. Während der Realtransfer im ersten Dezil über 10% des Einkommens repräsentierte, betrug er bereits im vierten Dezil nur mehr 3% bis 4% für beide Wohnungstypen. In diesem Sinne bestätigte sich die hohe Bedeutung des gemeinnützigen Wohnbaus – sowohl Gemeinde- als auch Genossenschaftsbau – für einkommensschwache Haushalte.

Übersicht 69: Äquivalenter absoluter und relativer Mietvorteil nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aller Haushalte, 2010

	Gemeindewohnungen		Genossenschaftswohnungen	
	Äquivalenter Mietvorteil			
	Je Einkommensdezil	Gemessen am BÄGEK der beziehenden Haushalte	Je Einkommensdezil	Gemessen am BÄGEK der beziehenden Haushalte
Bruttoäquivalenzgesamteinkommen	In 1.000 €	In %	In 1.000 €	In %
1. Dezil	6.457,5	15,4	4.316,3	13,6
2. Dezil	3.980,3	6,5	5.070,2	6,2
3. Dezil	3.046,9	4,4	3.696,8	4,0
4. Dezil	2.039,9	3,3	4.672,9	3,8
5. Dezil	2.573,1	3,0	3.712,3	2,4
6. Dezil	1.837,8	3,2	4.472,3	2,7
7. Dezil	1.634,5	2,3	4.075,4	2,1
8. Dezil	939,7	2,7	4.237,6	1,9
9. Dezil	994,0	1,5	3.808,1	1,8
10. Dezil	850,3	1,2	2.606,7	1,2
Insgesamt	24.353,9	3,9	40.668,7	2,7

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), HFCS 2010, WIFO-Berechnungen. BÄGEK ... Bruttoäquivalenzgesamteinkommen.

13.3 Zusammenfassung

Es wurden zwei zusätzliche Dimensionen der Objektförderung auf Ihre Verteilungswirkung hin untersucht: Erstens die Zinsvorteile von Wohnbauförderdarlehen, die eine geringere Verzinsung als Hypothekarkredite von Banken bieten. Hier zeigt sich, dass die Darlehenshöhe zwar keinen engen Bezug zum Einkommen aufweist, die Zinsvorteile aber aufgrund der höheren Zahl der BezieherInnen in den oberen Einkommenschichten deutlich in den mittleren und oberen Einkommensklassen zufließen. Je nach angenommenem Zinsdifferenzial ist auch das Volumen nicht unbedeutend.

Die zweite zusätzliche Dimension betrifft Realtransfers durch gemeinnützige Wohnbauten. Der Mietvorteil der typischerweise mit dem Bezug einer Gemeinde- oder Genossenschaftswohnung einhergeht, wurde zunächst anhand des Vergleichs mit Mieten am freien Mietenmarkt quantifiziert. Trotz einiger Unsicherheiten in dieser Schätzung zeigen sich deutliche Verteilungswirkungen des gemeinnützigen Wohnungsbestands. Besonders im Gemeindebau profitieren untere Einkommenschichten, während die Vorteile aus Genossenschaftswohnungen über

beinah alle Einkommensgruppen streuen. Relativ zum Einkommen zeigt sich bei beiden Sektoren die große Bedeutung für einkommensschwächere Haushalte.

13.4 Anhang

13.4.1 Berechnung Zinsdifferenzial

In diesem Abschnitt wurde überdies der Versuch unternommen das Zinsdifferenzial zwischen den Wohnbaudarlehen der Bundesländer und der Hypothekendarlehen zu identifizieren. Dabei gibt es bei beiden Darlehensformen gewisse Beschränkungen. Die Ergebnisse werden maßgeblich von der Annahme über den langfristigen Zinssatz bei den Hypothekendarlehen beeinflusst, der hier durch mehrere Szenarien berücksichtigt wird. Bei den Landesdarlehen gibt es hingegen festgelegte Zinssätze, die meist in vorgegebenen Stufen über die Laufzeit ansteigen. In beiden Fällen blieben Spesen und Kreditbearbeitungsgebühren unberücksichtigt. Des Weiteren wurde ein Annuitätendarlehen mit dekursiver Verzinsung unterstellt.

Generell erfolgte die Untersuchung der finanziellen Wirkungen der öffentlichen Wohnbauförderdarlehen der Länder im Vergleich zu hypothekarischen Bankdarlehen auf Basis der Synopse Eigenheimförderung in *Amann – Mundt* (2011, S. 49). Diese gibt einen Überblick über die Kreditkonditionen der Landesdarlehen im Bereich der Eigenheimförderung mit Stand 2011. Bei der Berechnung des Zinsdifferenzials wurde von einer jährlichen Rückzahlung der Raten ausgegangen.

Im Falle der Landesdarlehen errechnete sich die durchschnittliche Verzinsung je nach Bundesland und gegebener (Beispiels-)Darlehenshöhe sowie Zinssatz und Tilgung. Die zu leistende Annuität A beträgt

$$A = K_0 * \frac{(i + t)}{100}$$

wobei K_0 die aufgenommene Kreditsumme, i den Zinssatz und t den Tilgungssatz des Darlehens darstellen. Die Rückzahlungsraten sind nicht über den gesamten Zeitraum konstant (wie sonst bei Annuitätendarlehen meist üblich), sondern nur in einzelnen Perioden, da sich im Zeitverlauf Tilgungsrate und Zinssatzes des Landesdarlehens – je nach Bundesland unterschiedlich – stufenweise erhöhen. Zur Berechnung des Zinssatzes der Landesdarlehen über die gesamte Laufzeit (n) wurde die mittlere Annuität berechnet. Durch Umwandlung der Annuitätenformel

$$A = K_0 * \frac{i * (1 + i)^n}{(1 + i)^n} = K_0 \frac{i * q^n}{q^n - 1} \quad \text{mit } q = 1 + i$$

kann aus dem Annuitätenfaktor $ANF_{n,i}^n = \frac{i * q^n}{q^n - 1}$ der durchschnittliche Zinssatz berechnet werden. Die daraus resultierende Gleichung höheren Grades wurde mittels Näherungsverfahren gelöst. Zusammenfassend ergab die Auswertung über die österreichischen Bundesländer

(ausgenommen Steiermark¹⁹⁵) einen durchschnittlichen Zinssatz der Landesdarlehen von rund 2%.

13.4.2 Berechnung eines fiktiven Marktzins und des Mietvorteils aus Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen

Der fiktive Marktzins für Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen wird mittels hedonischer Regression ermittelt. Obwohl in EU-SILC auch Fragen auf reduzierte Mieten abzielen, sind diese für die gegenständliche Untersuchung wenig hilfreich. Es zeigt sich nämlich, dass weniger als 40% der BewohnerInnen in Gemeindebauten ihren Mietzins als reduziert angeben. Dieser Wert erscheint unrealistisch niedrig und die entsprechenden Ergebnisse wurden hier nicht weiter verwendet.

Im ersten Schritt werden die beobachteten Marktmieten pro Quadratmeter – d. h. das Sample ohne Genossenschafts-, Gemeinde- oder auch Eigentumswohnungen bzw. Eigenheime – auf die Wohnungscharakteristika regressiert. Folgende Charakteristiken sind in EU-SILC verfügbar:

Übersicht A 13.4.2.1: EU-SILC Wohnungs- und Regionscharakteristika

Variablenname	Variablenbeschreibung
db100	Urbanisierungsgrad (Degree of Urbanisation)
Region	Gemeindegrößenklassen
Bundesld	Bundesland
h007000	Rechtsverhältnis an der Wohnung
h001000	Gebäudeart
h002010	Baujahr
h002000	Einzugsjahr
h003000nu	Wohnnutzfläche
h004000nu	Zahl der Wohnräume
h004010	Küche eigener Raum
h005010	Vorhandensein eines Wasseranschlusses
h005020	Vorhandensein eines WC
h005030	Vorhandensein einer Dusche
h005040	Vorhandensein eines Badezimmers
h005050	Vorhandensein einer Zentralheizung
h005070	Vorhandensein einer sonstigen fest installierten Heizung
h005080	Vorhandensein einer Einzelofenheizung
h005060	Vorhandensein einer Garage/eines Autoabstellplatzes
h006010	Feuchtigkeit, Fäulnis, Undichtheit in Haus/Wohnung
h006020	Dunkle Räume
h006030	Lärmbelästigung durch Nachbarn oder Straße
h006040	Luft-, Wasserverschmutzung, Ruß durch Verkehr/Industrie
h006050	Kriminalität, Gewalt oder Vandalismus in der Wohngegend

Q: EU-SILC 2011.

¹⁹⁵) Die Steiermark wurde aufgrund einer schwer vergleichbaren, abweichenden Förderungsgestaltung nicht zur Berechnung des Zinssatzes für Landesdarlehen herangezogen.

Die Auswahl der in der hedonischen Regression verwendeten Charakteristiken erfolgte mittels cross-validierter backward selection, d. h., ausgehend von einem voll spezifizierten Modell wird schrittweise jene Variable entfernt, welche den geringsten zusätzlichen Erklärungswert liefert. Dieser Prozess wurde wiederholt bis sich das Modell auf ein reines Mittelwertmodell reduzierte. Zu jedem dieser Modelle wurde die cross-validation Statistik ermittelt, zur Vereinfachung wurde der leave-one-out cross-validation Wert verwendet. Das präferierte Modell ist jenes, das den geringsten Wert der Teststatistik ausweist, da hier der erwartete Prognosefehler am geringsten ist. Die Variablen- und Modellselektion war notwendig um Über- oder Unter-spezifizierung des Schätzmodells für die Marktmieten zu vermeiden (*James et al., 2014*). Backward selection wurde gegenüber einer best subset Spezifikation vorgezogen, da dies die Anzahl der notwendigen Schätzungen massiv verringerte: Bei 47 Variablen bedeutet dies eine Reduktion von 2^{47} auf 47^2 Modelle. Im Endeffekt verblieben von 47 Ausprägungen – verschiedene kategoriale Merkmale wie das Bundesland besitzen multiple Ausprägungen – 31 für die Berechnung der Quadratmetermieten.

Um dem Umstand gerecht zu werden, dass die Quadratmetermieten im positiven Bereich liegen müssen, wurde die so ermittelte Modellspezifikation dann auf eine sogenannte truncated regression angewandt. Die entsprechende Schätzung ist in Übersicht A 13.4.2.2 dargestellt.

Im Gegensatz zu normalen Kleinstquadratschätzern wurde hier angenommen, dass der Fehlerterm einer abgeschnittenen Normalverteilung folgt. Die Verwendung des Kleinstquadratschätzers lieferte ähnliche Endergebnisse bezüglich der Verteilungswirkung, und die Korrelation zwischen den Quadratmeterpreisen aufgrund der unterschiedlichen Schätzer betrug 0,99. Auch Versuche mit alternativen Schätzern auf Basis anderer Modellspezifikationen lieferten qualitativ und quantitativ sehr ähnliche Ergebnisse. Schlussendlich kann auf Basis der Wohnungscharakteristika und den geschätzten Regressionskoeffizienten ein fiktiver Marktzins pro Quadratmeter für Genossenschafts- und Gemeindewohnungen berechnet werden (Übersicht A 13.4.2.2).

Der monatliche Mietvorteil für BewohnerInnen in Gemeinde- oder Genossenschaftswohnungen ergibt sich dann folgend:

$$MV_{Gem} = (\hat{r} - r) * m^2 * 12$$

Wobei MV_{Gem} dem monatlichen Mietvorteil einer Gemeindewohnung entspricht, \hat{r} den fiktiven Marktwert darstellt und r der beobachteten Miete entspricht. Im Falle von Genossenschaftswohnungen wurde der Mietvorteil (MV_{Geno}) analog ermittelt, wobei zusätzlich 6,2 € abgezogen wurden.

$$MV_{Geno} = ((\hat{r} - r) * m^2 * 12) - 6,2$$

Wie bereits erläutert, ergab sich dieser Wert als Durchschnittswert aus den im HFCS-Datensatz der OeNB erfassten Genossenschaftsbeiträgen. Bei einem 1%-igen Standardsatz für die jährliche Abwertung verringerte sich der Mietvorteil im Durchschnitt über alle Genossenschaftswohnungen um 6,2 € pro Monat. Für die endgültige Bewertung des Mietvorteils wurden die ermittelten Werte mittels der Äquivalenzzahl auf die Haushaltsgröße normiert.

Übersicht A 13.4.2.2: Truncated Regression

Anzahl der Beobachtungen: 978

Variablenname	Koeffizient	Standardabweichung	z	P> z	95%-iges Konfidenzintervall	
h003000nu	-0,096	0,010	-10,02	0,000	-0,114	-0,077
size2	0,000	0,000	7,92	0,000	0,000	0,000
bundesldx2	-1,118	0,449	-2,49	0,013	-1,999	-0,238
bundesldx3	-1,806	0,286	-6,32	0,000	-2,367	-1,246
bundesldx4	-1,478	0,267	-5,54	0,000	-2,001	-0,956
bundesldx6	-1,349	0,273	-4,94	0,000	-1,884	-0,814
regionx2	1,285	0,247	5,21	0,000	0,801	1,768
db100x3	-0,950	0,239	-3,97	0,000	-1,419	-0,481
h001000x3	0,959	0,245	3,92	0,000	0,479	1,438
h001000x4	1,010	0,255	3,96	0,000	0,510	1,509
h002000x2	-3,941	1,253	-3,15	0,002	-6,396	-1,485
h002000x3	-3,774	0,423	-8,92	0,000	-4,603	-2,944
h002000x4	-3,865	0,414	-9,34	0,000	-4,677	-3,054
h002000x5	-3,260	0,352	-9,27	0,000	-3,949	-2,571
h002000x6	-2,947	0,321	-9,18	0,000	-3,575	-2,318
h002000x7	-1,309	0,226	-5,79	0,000	-1,752	-0,865
h002000x8	-0,513	0,222	-2,31	0,021	-0,948	-0,078
h002010x2	-1,016	0,274	-3,70	0,000	-1,553	-0,478
h002010x4	0,468	0,247	1,89	0,058	-0,017	0,953
h002010x5	0,700	0,268	2,61	0,009	0,174	1,226
h002010x6	0,781	0,369	2,12	0,034	0,057	1,505
h002010x7	0,752	0,347	2,17	0,030	0,072	1,432
h002010x9	1,041	0,473	2,20	0,028	0,115	1,967
h005020	-1,959	0,476	-4,12	0,000	-2,892	-1,026
h005030	2,027	0,746	2,72	0,007	0,566	3,489
h005040	-1,054	0,331	-3,18	0,001	-1,703	-0,404
h005050	-0,829	0,239	-3,48	0,001	-1,297	-0,362
h005060	-0,532	0,195	-2,73	0,006	-0,913	-0,150
h006010	-0,259	0,209	-1,24	0,215	-0,669	0,151
h006050	0,321	0,225	1,42	0,154	-0,121	0,762
Konstante	15,339	1,110	13,81	0,000	13,162	17,515
/sigma	2,284	0,055	41,40	0,000	2,176	2,392

Q: EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), WIFO-Berechnungen.

14 Zusammenfassung Teil II: Umverteilung durch den Staat – alle Haushalte

Die bisherigen WIFO-Analysen des Umverteilungsprozesses erfolgten auf Basis von Befragungsdaten für Nicht-Selbständigenhaushalte und beschränkten sich auf Lohn- und Transfereinkommen. Mit der Veröffentlichung von EU-SILC 2011 stehen in der zentralen Datenquelle dieser Arbeit für die Mehrzahl der Einkommenskomponenten für 2010 auch Verwaltungsdaten zur Verfügung. Da in Zukunft der überwiegende Teil der Lohn- und Transfereinkommen nicht mehr erfragt, sondern aus Verwaltungsdatensätzen übernommen wird, wurden im Teil II dieser Arbeit die Auswertungen auch mit dieser neuen Datenbasis durchgeführt, um für zukünftige Analysen eine kompatible Datengrundlage bereitzustellen. Im Zuge dieser Umstellung wurde die Untersuchung auf alle Haushalte (auch auf Haushalte mit selbständig erwerbstätigen Haushaltsmitgliedern) und alle Einkommen (einschließlich Selbständigeneinkommen und Vermögenserträge sowie netto-imputierte Mieten) ausgeweitet. Zudem wurden Daten aus dem Household Finance and Consumption Survey 2010 und, wie auch in Teil I, Daten aus der Konsumerhebung 2009/2010 in den Datensatz integriert.

14.1 Zusammensetzung und Verteilung der Primäreinkommen

Auf der Grundlage dieses "neuen" Konzepts wurden im Jahr 2010 rund 61% der Primäreinkommen (Markteinkommen zuzüglich Pensionen und netto-imputierte Mieten) aller Haushalte in Österreich aus unselbständiger Tätigkeit und 20% aus Pensionseinkommen erzielt. Die Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit machten 9% aus, Zinsen und Dividenden und Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung (einschließlich der netto-imputierten Mieten) jeweils 5%.

Das neue Konzept und die Erfassung des überwiegenden Teils der Einkommen durch Verwaltungsdaten wirken sich erheblich auf die Höhe und die Verteilung der Einkommen aus. Aufgrund der veränderten Erfassung durch Verwaltungsdaten sind die Primäreinkommen im Vergleich zu den Auswertungen mit den Befragungsdaten in Teil I im unteren Bereich der Verteilung niedriger und im oberen Bereich höher ("Tendenz zur Mitte" in Befragungen). Durch die umfassendere Einkommensdefinition steigen die Primäreinkommen im Durchschnitt um rund 10%. Am unteren Rand wirkt sich die Berücksichtigung der netto-imputierten Mieten stärker aus und erhöht das Primäreinkommen, am oberen Rand werden die Primäreinkommen noch stärker durch die Einbeziehung der Einkommen der Selbständigen und der Vermögenserträge erhöht. Dadurch sind die Primäreinkommen nach dem neuen Konzept höher und ungleicher verteilt: Auf dasjenige Drittel aller österreichischen Haushalte mit niedrigen äquivalenten Gesamteinkommen entfallen nur 12% der äquivalenten Primäreinkommen, das mittlere Drittel erhält 28%, während 60% an Haushalte im oberen Einkommensdrittel fließen. Diese Verteilung ist in erster Linie durch die Verteilung der Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit bestimmt. Die Pensionseinkommen sind vergleichsweise gleichmäßiger auf die Quantile verteilt. Besonders ungleichmäßig verteilt sind die Einkommen aus Vermögen: Über 60% der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung und über 70% der

Zins- und Dividendenerträge entfallen auf die 10% der Haushalte mit den höchsten Gesamteinkommen.

14.2 Verteilungswirkungen der öffentlichen Abgaben

Da mit dem neuen Konzept mehr Haushalte am unteren Rand der Verteilung kein oder nur geringe Erwerbs- oder Pensionseinkommen aufweisen, fällt der Anteil der Abgaben im unteren Einkommensbereich geringer aus als in Teil I dieser Studie. Umgekehrt steigt der Abgabenanteil aufgrund der besseren Einkommenserfassung hoher Einkommen am oberen Rand der Verteilung, wodurch das Abgabensystem progressiver als nach dem bisherigen Konzept wirkt.

Gemessen am Gesamteinkommen (einschließlich ArbeitgeberInnenbeiträge) entrichteten die Haushalte im untersten Einkommensdezil 17% ihrer Einkommen an Umsatzsteuer, Mineralölsteuer, Tabaksteuer usw. Sie zahlten damit einen deutlich höheren Anteil als die anderen Einkommensgruppen an indirekten Steuern, die sich im Bereich der mittleren Einkommen auf 10% und der Haushalte im obersten Dezil auf 6% beliefen. Insgesamt stellten die Abgaben für die Haushalte im unteren Einkommensdezil 25% des Gesamteinkommens dar. Der Anteil der Abgaben stieg mit dem Einkommen rapide an und betrug für die Haushalte in der Mitte der Einkommensverteilung bereits knapp 40%. Ab dem achten Dezil erhöhte sich die Abgabenbelastung aufgrund der regressiven Abgabenstruktur der Sozialbeiträge und der Konsumsteuern nicht: Der effektive Abgabensatz lag für die 30% der Haushalte mit den höchsten Gesamteinkommen konstant bei rund 44%. Zwischen dem dritten und dem neunten Dezil machten die Sozialabgaben mehr als die Hälfte der Gesamtabgaben aus; im ersten und zweiten Dezil stellten die Konsumsteuern über 48% der Abgaben dar.

Werden ausschließlich Erwerbstätigenhaushalte, also nur Haushalte mit selbständigen oder unselbständigen HauptverdienerInnen (ohne Haushalte mit PensionistInnen oder anderen TransfereinkommensbezieherInnen als HauptverdienerInnen) betrachtet, zeigt sich eine wesentlich gleichmäßigere Abgabenbelastung zwischen den Einkommensgruppen: Vom Gesamteinkommen des unteren Einkommensdrittels der Erwerbstätigenhaushalte gingen etwa 43%, vom mittleren und oberen je rund 46% in Form von Abgaben an den Staat.

Der Unterschied im Verlauf der Abgabenbelastung zwischen beiden Untersuchungsgruppen ergibt sich gleichsam aus einem Struktureffekt: da von den Pensionen keine Pensionsversicherungsbeiträge und von Transfers nur in Ausnahmefällen direkte Abgaben der Haushalte anfallen, beide aber im unteren Bereich der Einkommensverteilung in der Gruppe aller Haushalte stärker vertreten sind als in der Gruppe der Erwerbstätigenhaushalte.

Die schwache Umverteilungswirkung des österreichischen Abgabensystems ist auch erkennbar, wenn der Verteilung der Primäreinkommen die Verteilung der Abgaben gegenübergestellt wird: Die Haushalte im unteren Drittel der Primäreinkommensverteilung erzielten 12% aller Primäreinkommen und zahlten 11% aller Steuern und Sozialabgaben, umgekehrt erzielten die Haushalte im oberen Einkommensdrittel 60% aller Primäreinkommen und zahlten 63% aller

Steuern und Sozialabgaben. Der Anteil der Abgaben der einzelnen Einkommensgruppen war damit in Österreich weitgehend proportional zum Anteil ihrer Primäreinkommen.

14.3 Verteilungswirkungen der Transferleistungen

Hinsichtlich der Verteilung der öffentlichen Ausgaben zeigt sich, dass die Haushalte im untersten Dezil im Vergleich zum Teil I der Studie ein geringeres Ausmaß an öffentlichen Leistungen beziehen. Da zudem aufgrund des erweiterten Einkommensbegriffs ihre Primäreinkommen höher ausfallen, ergibt sich gemessen am Primäreinkommen ein geringerer relativer Anteil an öffentlichen Leistungen. Am oberen Ende der Verteilung steigt dagegen der Anteil der bezogenen Leistungen. Daher wirkt das Transfersystem auf Basis des neuen Konzepts weniger progressiv.

Von den sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Geld- und Sachleistungen waren über 90% den Bereichen Gesundheit, Bildung und Familie zuzurechnen. Der größte Teil der Geldleistungen im Sozialbereich ist in Österreich nach dem Versicherungsprinzip organisiert – hier hängt die Leistungshöhe von dem vorher erzielten Einkommen ab. Werden Geld- und Sachleistungen gemeinsam betrachtet, so dominieren universelle Leistungen, die ohne Bedürftigkeitsprüfung allen Einkommensschichten zustehen. Bedarfs- bzw. einkommensgeprüften Leistungen – wie etwa die bedarfsorientierte Mindestsicherung – kommen dagegen in Österreich geringere Bedeutung zu.

Gesundheitsleistungen

Einer der wichtigsten Ausgabenposten der öffentlichen Hand ist der Gesundheitssektor. Rund 44% aller Geld- und Sachleistungen an private Haushalte gingen in den Bereich Gesundheit und Pflege. An die Haushalte im unteren Drittel der Primäreinkommensverteilung flossen etwas mehr Leistungen als an jene im oberen Einkommensdrittel. Gemessen am Gesamteinkommen machten die Gesundheitsleistungen für die Haushalte im unteren Einkommensdezil mehr als ein Viertel aus. Die Umverteilungswirkung des Gesundheitswesens von Gesunden zu Kranken verstärkte aufgrund der höheren Konzentration von Personen mit einem schlechten Gesundheitszustand in den unteren Einkommensgruppen (PensionistInnen) die progressive, umverteilende Wirkung dieser Leistungen. Ähnliches gilt für das Pflegegeld.

Bildungsleistungen

Der zweite große Ausgabenposten umfasst Bildungsleistungen für Schulkinder und für Studierende. Diese beiden Gruppen werden in Bezug auf die Betroffenheit getrennt behandelt. Die Ausgaben für Hochschulbildung machten rund 22% der Gesamteinkommen der Haushalte, in denen Studierende leben, aus. Nach den verfügbaren Daten beliefen sich diese im unteren Terzil der Einkommenshierarchie auf gut drei Viertel, im mittleren auf ein Viertel und im oberen auf rund ein Achtel der Gesamteinkommen. Diese Ergebnisse sind mit Vorsicht zu interpretieren, da die Hälfte der Studierenden in eigenen Haushalten wohnt und ein sehr niedriges Einkommen ausweist. Studierende, die im eigenen Haushalt leben,

stammen aber vielfach aus gutsituierten Elternhaushalten, denen sie hier nicht zugerechnet werden können.

Betrachtet man nur die Ausgaben für Schulkinder, so machten diese für Haushalte, in denen Schulkinder leben, im Durchschnitt gemessen am Gesamteinkommen ungefähr ein Fünftel der Einkommen aus. Für Haushalte im unteren Einkommensdrittel stellten die Leistungen, die seitens der öffentlichen Hand für Schulkinder zur Verfügung gestellt werden, sogar 44% ihrer Einkommen dar. Diese hohen Anteile zeigen, dass eine private Finanzierung der Ausbildung zu den bestehenden Standards für niedrige und mittlere Einkommensgruppen nur schwer leistbar wäre.

Wohnbauförderung bzw. Wohnbeihilfe

Wohnen wird in Österreich durch Wohn- und Mietbeihilfen ("Subjektförderung", die direkt einkommensschwache Haushalte finanziell unterstützt) und durch die Wohnbauförderung ("Objektförderung", das heißt Förderung von Eigenheimen und gemeinnützigen Bauträgern) öffentlich unterstützt. Rund 6% der Haushalte bezogen Wohn- und Mietzinsbeihilfen; knapp 28% der Haushalte profitierten von Wohnbauförderungsdarlehen oder wohnten im geförderten Wohnbau. Die Verteilungswirkung der Leistungen waren höchst unterschiedlich: Während die Mittel der Wohnbeihilfe zu 90% den Haushalten im unteren Drittel der Primäreinkommensverteilung zugutekamen, verteilen sich die Mittel aus der Objektförderung, die mehr als 80% der Wohnbauförderausgaben gebunden hat, deutlich gleichmäßiger: 40% gingen an die Haushalte im unteren Einkommensdrittel, 28% an jene im oberen Einkommensdrittel. In Summe floss mehr als die Hälfte dieser Leistungen in das untere Einkommensdrittel. Auch gemessen am Haushaltseinkommen machten beide Förderarten für die niedrigen Einkommen einen höheren Anteil aus als für die hohen Einkommen.

Arbeitsmarktpolitik, Sozialhilfe, Familienleistungen

Die stärksten umverteilenden Wirkungen gingen von den Leistungen aus, die mit Arbeitslosigkeit im Zusammenhang standen, sowie von der Sozialhilfe bzw. bedarfsorientierten Mindestsicherung, von der Wohnbeihilfe, aber auch vom Pflegegeld und von einzelnen Familienleistungen wie Kinderbetreuungsgeld und öffentliche Kinderbetreuungsangebote. All diese Leistungen gingen in überproportional hohem Ausmaß an Haushalte mit niedrigem Einkommen, stellten für diese einen erheblichen Beitrag zum Gesamteinkommen dar und wirkten daher nach unten umverteilend.

Gerade gering qualifizierte und niedrig entlohnte Erwerbstätige sind in hohem Ausmaß von Arbeitslosigkeit betroffen. Damit flossen 83% der Leistungen rund um Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe in das untere Drittel der Primäreinkommensverteilung. Für jene Haushalte, die Arbeitslosengeld und/oder Sozialhilfe bzw. bedarfsorientierte Mindestsicherung bezogen, waren diese Leistungen von höchster Bedeutung: Bei den untersten Einkommen (den 10% der Haushalte mit den niedrigsten Gesamteinkommen), die von Arbeitslosigkeit betroffen waren,

machten die Arbeitslosenleistungen über 90% des Gesamteinkommens aus; für jene, die Sozialhilfe bezogen, stellte dieses Einkommen fast die Hälfte des Gesamteinkommens dar.

Da die meisten Familienleistungen, Gesundheitsleistungen und Leistungen für die Ausbildung von Kindern unabhängig vom Einkommen ausbezahlt bzw. angeboten werden, hatten sie, gemessen am Haushaltseinkommen, für die niedrigen Einkommen die höchste 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. Die beiden größten Leistungen sind dabei die Familienbeihilfe und der Kinderabsetzbetrag. Obwohl die niedrigen Einkommensgruppen am stärksten von Familienleistungen profitieren, können diese Transfers dennoch nicht die Armutsgefährdung von Familien verhindern. Soll die Familienpolitik den langfristigen Herausforderungen hinsichtlich Vermeidung von Kinderarmut, frühkindlicher Förderung und der steigenden Erwerbsbeteiligung beider Eltern gerecht werden, wird sie stärker auf qualitativ hochwertige und auf leistbare, allgemein zugängliche öffentliche Betreuungs- und Bildungsangebote setzen müssen. Bessere Bildungschancen gehören zu den zielführendsten Maßnahmen, die präventiv gegen soziale Ausgrenzung und Segregation wirken und die Chancengleichheit erhöhen.

14.4 Umverteilungswirkungen der öffentlichen Abgaben und Transfers

Die Umverteilungswirkung des Abgaben- und Transfersystems insgesamt stellt sich nach dem neuen Konzept gegenüber dem bisherigen, das sich auf Nicht-Selbständigenhaushalte sowie Lohn- und Transfereinkommen beschränkte, ausgeprägter dar: Der Progressionsindex ist nach dem neuen Konzept etwas höher (+0,5%) und die Dezilrelationen (Quotient aus dem neunten und ersten Dezil) der Primär- und Sekundärverteilung verringern sich im Gefolge des staatlichen Umverteilungsprozesse stärker.

Zunächst wurde der Umverteilungsprozess vom Primär- zum Sekundäreinkommen – die verfügbaren Mittel der privaten Haushalte nach staatlicher Umverteilung – betrachtet, wenn die Haushalte ihre Position gemäß der Ausgangssituation d. h. der Primäreinkommensverteilung beibehalten. Während die Abgabenleistung der einzelnen Einkommensgruppen im Wesentlichen ihren Anteilen in der Verteilung der Primäreinkommen entsprach, gingen Geld- und Sachleistungen in überproportional hohem Ausmaß an die niedrigen Einkommen, sodass hier ein starker Umverteilungseffekt wirkte. Die Haushalte im unteren Einkommensdrittel erhielten rund 12% des Primäreinkommens aber rund 20% des Sekundäreinkommens, auf das mittlere Terzil entfielen 28% des Primäreinkommens und 30% des Sekundäreinkommens. Die Haushalte im oberen Einkommensdrittel bezogen 60% des Primäreinkommens und 50% des Sekundäreinkommens. Für die mittleren Einkommen änderte sich aufgrund der Umverteilung durch die öffentlichen Haushalte nur relativ wenig, eine deutliche Umverteilung fand von den hohen zu den niedrigen Einkommen statt.

Durch den dargestellten staatlichen Umverteilungsprozess verändern die Haushalte ihre Position in der Einkommenshierarchie. In der Regel wird dadurch die Ungleichheit in der

Einkommens- bzw. Wohlfahrtsverteilung verringert. Um das Ausmaß der Verringerung der Ungleichheit in der Einkommens- bzw. Wohlfahrtsverteilung zu messen, wurde die Verteilung vor (Primärverteilung) der Verteilung nach staatlicher Umverteilung (Sekundärverteilung) gegenübergestellt. Nach dem Umverteilungsprozess verfügte das untere Drittel der Haushalte über einen fast 7 Prozentpunkte höheren und das mittlere einen um 2¼ Prozentpunkte höheren Einkommensanteil als vor Umverteilung; das obere Drittel über gut 9 Prozentpunkte weniger.

Gemessen an den Primäreinkommen waren die Sekundäreinkommen im unteren Drittel um 42% höher als die Primäreinkommen; im mittleren um 4% 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% kleiner als jener der Primärverteilung (0,383).

Literatur

- Aaberge, R., Langørgen, A., Lindgren, P., Equivalence Scales and the Distributional Impact of Public In-Kind Transfers in Europe, Preliminary version, 2 December, 2013.
- Adema, W., Fron, P., Ladaïque, M., "Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2011, 124, http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/is-the-european-welfare-state-really-more-expensive_5kq2d2d4pbf0-en.
- Aiginger, K., Handler, H., Schratzenstaller, M., Tichy, G., Ziele und Optionen der Steuerreform. Plädoyer für einen anspruchsvollen Ansatz, WIFO-Studie, Wien, 2008.
- Aiginger, K., Böheim, M., Budimir, K., Gruber, N., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E., Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich, WIFO-Studie, Wien, 2010.
- Albacete, N., Lindner, P., Wagner, K., Zottel, S., Household Finance and Consumption Survey des Eurosystems 2010. Methodische Grundlagen für Österreich, Oesterreichische Nationalbank, Quartalsheft zur Geld- und Wirtschaftspolitik, Q3/12, 2012.
- Alberer, P., Pensionsrecht der BundesbeamtInnen, Wien, 2014, https://diresy.bka.gv.at/index.php/Portal:Pensionsrecht_der_BundesbeamtInnen.
- Altzinger, W., Rumpmaier, B., Schneebaum, A., Lamei, N., Intergenerationelle soziale Mobilität in Österreich. Statistische Nachrichten (1), 2013, S. 48-62.
- Altzinger, W., Schnetzer, M., "From rags to riches? Intergenerational transmission of income in the European Union", in: Niechoj, T., Onaran, Ö., Stockhammer, E., Truger, A., van Treeck, T. (Hrsg.), Stabilising an unequal economy? Public debt, financial regulation and income distribution, Marburg, Metropolis-Verlag, 2011, S. 321-347.
- Amann, W., Kompetenzverlagerungen im Wohnungswesen, Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen, Wien, 1999.
- Amann, W., Mundt, A., Berichtsstandard Wohnbauförderung 2011, IIBW im Auftrag des Landes Wien, Wien, 2011.
- Andel, N., Finanzwissenschaft. 4. Auflage, Tübingen, 1998.
- Andreasch, M., Fessler, P., Mooslechner, P., Schürz, M., "Fakten zur Vermögensverteilung in Österreich", in: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Sozialbericht 2011-2012. Ressortaktivitäten und sozialpolitische Analysen, 2012, S. 243-261.
- Arbeiterkammer Niederösterreich, Die Wohnbauförderung der Bundesländer, Wien, 2012.
- Atkinson, A.B., Bourguignon, F., "Introduction: Income Distribution and Economics", in: Atkinson, A.B., Bourguignon, F. (Hrsg.), Handbook of Income Distribution, Amsterdam: Elsevier, 2000, 1.
- Atkinson, A.B., Inequality: What Can Be Done?, Cambridge, Mass. and London, Harvard University Press, 2015.
- Bach, S., Beznoska, M., Steiner, V., Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems, mimeo FU-Berlin und DIW-Berlin, 2015.
- Bacher, J., "Statistisches Matching: Anwendungsmöglichkeiten, Verfahren und ihre praktische Umsetzung in SPSS", ZAI-Informationen, 2002, 51, S. 38-66.
- Barr, N., The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Baumgartner, J., Kaniovski, S., Leoni, Th., Mayrhuber, Ch., WIFO-Prognose und Beitragseinnahmenentwicklung in der Pensionsversicherungsanstalt bis 2018, WIFO-Studie, 2014.
- Bergmann, N., Riesenfelder, A., Sorger, C., Auswirkungen der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung auf die Wiedereingliederung der LeistungsbezieherInnen ins Erwerbsleben, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, L&R, 2012.
- Bird, R.M., "Income Redistribution Through the Fiscal System: The Limits of Knowledge", American Economic Review, 1980, 70(2), S. 77-81.
- Blaas, W., Wieser, R., Bedeutung staatlicher Interventionen im Wohnungswesen – volkswirtschaftliche, wohn- und sozialpolitische Wirkung von Wohnbauförderung, Wohnungsgemeinnützigkeit und Mieterschutz, Wien, 2004.

- Blaug, M., "Declining Subsidies to Higher Education: An Economic Analysis", in: Giersch, H. (Hrsg.), *Reassessing the Role of Government in the Mixed Economy*, J.C.B.Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1983, S. 125-143.
- Bock-Schappelwein, J., Hölzl, W., Janger, J., Reinstaller, A., "Die Rolle von Bildung für die wirtschaftlichen Perspektiven Österreichs", *WIFO-Monatsberichte*, 2013, 86(2), S. 121-133.
- Bock-Schappelwein, J., *Arbeitslosigkeit und offene Sozialhilfe in Österreich. Eine quantitative Analyse*, WIFO-Studie, Wien, 2004.
- Bock-Schappelwein, J., "Entwicklung und Formen der Arbeitslosigkeit in Österreich seit 1990", *WIFO-Monatsberichte*, 2005, 78(7), S. 499-510.
- Bock-Schappelwein, J., Fuchs, S., Huemer, U., Konle-Seidl, R., Mahringer, H., Rhein, T., *Aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in Österreich und Deutschland, Aufkommen und Verwendung der Mittel im Vergleich*, WIFO-Studie, 2014.
- Boeri, T., van Ours, J., *The economics of imperfect labor markets*, Princeton University Press, 2008.
- Böheim, M., Handler, H., Schratzenstaller, M., *Optionen einer einnahmenbasierten Budgetkonsolidierung*, *WIFO-Monatsberichte*, 2010, 83(3), S. 269-283.
- Bönke, T., Corneo, G., Lüthen, H., "Lifetime earnings inequality in Germany", *Journal of Labor Economics*, 2015, 33(1), S. 171-208.
- Börsch-Supan, A., Brugiavini, A., Croda, E., "The role of institutions and health in European patterns of work and retirement", *Journal of European Social Policy*, 2009, 19(4), S. 341-358.
- Breuss, F., Kaniovski, S., Schratzenstaller, M., "Steuerreform 2004/05 – Maßnahmen und makroökonomische Effekte", *WIFO-Monatsberichte*, 2004, 77(8), S. 627-643.
- Bröthaler, J., Getzner, M., Schratzenstaller, M., Biwald, P., Bauer, H., *Optionen und Strategien einer grundlegenden Reform des österreichischen Finanzausgleichs*, *WIFO-Monatsberichte*, 2012, 85(12), S. 905-918.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Rentenversicherungsbericht 2014*, Bericht der Bundesregierung, 2015, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/rentenversicherungsbericht-2014-kabinetttvorlage.pdf?__blob=publicationFile.
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2011A), *Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2010*, 2011.
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2011B), *Österreichischer Pflegevorsorgebericht 2010*, Wien, 2011.
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2012A), *Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994-2013*, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2012.
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2012B), *1. Bericht des Arbeitskreises Bedarfsorientierte Mindestsicherung*, 2012.
- Bundesministerium für Finanzen, *Berichte der Länder über die Wohnbauförderung*, Wien, 1997 bis 2014.
- Bundesministerium für Finanzen, *Bundesfinanzgesetz 2014*, 2015.
- Bundesministerium für Finanzen, *Budgetbericht 2016*, Wien 2015.
- Bundesministerium für Gesundheit und Frauen, *Die Funktionsweise des österreichischen LKF-Systems*, Wien, 2004, http://www.bmgfi.gv.at/cms/site/attachments/1/4/8/CH0311/CMS1098272734729/lkf-broschuere_internet.pdf.
- Causa, O., Johansson, Å., *Intergenerational Social Mobility in OECD Countries*, *OECD Journal: Economic Studies*, 2010.
- Chamberlain, A.M., Manemann, S.M., Dunlay, S.M., Spertus, J.A., Moser, D.K., Berardi, C., Kane, R.L., Weston, S.A., Redfield, M.M., Roger, V.L., "Self-Rated Health Predicts Healthcare Utilization in Heart Failure", *Journal of the American Heart Association*, 2014, 3(3).
- Collinson, R., Ellen, I., Ludwig, J., "Low-Income Housing Policy", *NBER Working Paper*, 2015, (21071).
- Czerny, M., Weingärtler, M., *Daten und Fakten zur Wohnbauförderung*, Wien, 2004.
- DeSalvo, K.B., Jones, T.M., Peabody, J., McDonald, J., Fihn, St., Fan, V., He, J., Muntner, P., "Health care expenditure prediction with a single item, self-rated health measure", *Medical care*, 2009, 47(4), S. 440-447.
- Devaux, M., de Looze, M., "Income-Related Inequalities in Health Service Utilisation in 19 OECD Countries, 2008-2009", *OECD Health Working Papers*, OECD Publishing, 2012, (58).

- Die Armutskonferenz (Hrsg.), Monitoring "Bedarfsorientierte Mindestsicherung" Matrix und Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse der Matrix, 2. und überarbeitete Fassung, 2012.
- Die Armutskonferenz (Hrsg.), Sozialhilfevollzug in Österreich. Erfahrungen und Wahrnehmungen sozialer NPOs, 2008.
- Die Armutskonferenz, Forderungen und Vorschläge der Armutskonferenz für die Neuverhandlung der Bund-Länder-Vereinbarung zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung, 5.12.2014, http://www.armutskonferenz.at/images/Mindestsicherung/forderungen_15a-vereinbarung_armutskonferenz.pdf.
- D'Orazio, M., Di Zio, M., Scanu, M., Statistical Matching: Theory and Practice, 2006.
- Eckerstorfer, P., Steiner, V., Wakolbinger, F., Steuerreformvorschläge in der Diskussion: Eine Mikrosimulationsanalyse der Aufkommens-, Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen für Österreich, Arbeitspapiere, Institut für Volkswirtschaftslehre, Johannes Kepler Universität Linz, 2013.
- Eichmair, E., Ruhegenussvordiensteuern, Wien, 2013, https://diresy.bka.gv.at/img_auth.php/e/e9/10_rgvdz_skriptum_2013_jaenner.pdf.
- Eppel, E., Horvath, T., Mahringer, H., "Die Struktur und Dynamik von Arbeitslosigkeit, atypischer Beschäftigung und Niedriglohnbeschäftigung in der Längsschnittdatenanalyse 2000/2010", WIFO-Studie, Wien, April 2013.
- Esser, I., Ferrarini, T., Nelson, K., Palme, J., Sjöberg, O., Unemployment Benefits in EU Member States, Europäische Kommission, 2013.
- EUROCONSTRUCT, 78th EUROCONSTRUCT Conference: European Construction Market Outlook until 2017 - 2015: Towards a New Cycle for the European Construction Industry?, EUROCONSTRUCT Summary Report, Milan, 2014, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/50694>.
- Europäische Kommission, Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten, COM, 2012A, (55), <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=1194&furtherNews=yes>.
- Europäische Kommission, Population ageing in Europe: facts, implications and policies, Outcomes of EU-funded research, Brüssel, 2014, http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/kina26426enc.pdf.
- Europäische Kommission, The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU28 Member States (2013-2060), 2015.
- Eurostat, Living conditions in Europe, 2014.
- Fack, G., "Are housing benefit an effective way to redistribute income? Evidence from a natural experiment in France", Labour Economics, 2006, 13(6), S. 747-771.
- Famira-Mühlberger, U., Fuchs, S., "Unbezahlte Überstunden in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 2013, 86(11), S. 897-908.
- Famira-Mühlberger, U., Huemer, U., Mayrhuber, Ch., Die Beschäftigungsquote Älterer im europäischen Vergleich, WIFO-Studie, Wien, 2015.
- Fassmann, H., Kohlbacher, J., Housing and segregation of migrants. Case study: Vienna, Austria, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009.
- Fessler, P., Mooslechner, P., Schürz, M., Intergenerational transmission of educational attainment in Austria, Empirica, 2011, (39), S. 65-86.
- Fessler, P., Mooslechner, P., Schürz, M., Household Finance and Consumption Survey des Eurosystems 2010, Erste Ergebnisse für Österreich, Geldpolitik und Wirtschaft Q3, 2012, S. 26-67
- Fessler, P., Rehm, M., Tockner, L., The Impact of Housing Non-Cash Income on the Unconditional Household Income Distribution. Urban Studies, forthcoming, 2015, online first already published: <http://usj.sagepub.com/content/early/2015/07/28/0042098015596116.full.pdf+html>.
- Festl, E., Lutz, H., Schratzenstaller, M., Mögliche Ansätze zur Unterstützung von Familien, WIFO-Studie, Wien, 2010.
- FGW, "Maastricht-konforme Neugestaltung der Niederösterreichischen Wohnbaufinanzierung", im Auftrag des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung Abt F2-A, B Wohnbauforschung, Wien, 2002.
- Figari, F., Paulus, A., The Distributional Effects of Taxes and Transfers under Alternative Income Concepts: The Importance of Three 'I's, Public Finance Review, 30 October 2013, <http://pfr.sagepub.com/content/early/2013/10/29/1091142113506930>.
- Fischer, F. Milz, J., "Auswertungen von Daten der Arbeitnehmerveranlagung 2010", Statistische Nachrichten, Statistik Austria, 2013, (3), S. 268-282.

- Fuchs, M., Social assistance – no, thanks? Empirical analysis of non-takeup in Austria 2003, EUROMOD Working Paper EM4/07, 2007.
- Fullerton, D., Metcalf, G.E., Gilbert, E., "Tax Incidence", in: Auerbach, A.J., Feldstein, M. (Hrsg.), Handbook of Public Economics, 2002, 4(1), S. 1787-1872.
- Garfinkel, I., Rainwater, L., Smeeding, T.M., "A Re-examination of Welfare States and Inequality in Rich Nations: How In-kind Transfers and Indirect Taxes Change the Story", Journal of Policy Analysis and Management 2006, 25(4), S. 897-919
- Geisberger, T., Knittler, K., "Niedriglöhne und atypische Beschäftigung in Österreich", Statistik Austria, Statistische Nachrichten, 2010, (6), S. 448-461.
- Glennerster, H., "Quasi-Markets for Education?", Economic Journal, 1991, (101), S. 1268-1276.
- Glocker, Ch., Horvarth, Th., Mayrhuber, Ch., Rocha-Akis, S., "Entwicklung und Verteilung der Einkommen in Österreich", in: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Sozialbericht 2013-2014, 2014, Wien, S. 249-292.
- Gruber, K., Reich, C., "Wohnungsvermietung und imputierte Mieten in der nationalen und regionalen VGR", Statistische Nachrichten, 2009, (5), S. 430-438.
- Guger, A. (Koord.), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO-Studie, Wien, 1987.
- Guger, A. (Koord.), (1996A), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO-Studie, Wien, 1996.
- Guger, A. (1996B), Umverteilung durch den Staat in Österreich, WIFO-Monatsberichte, 1996, 69(10), S. 635-652.
- Guger, A. (Projektleitung), Agwi, M., Buxbaum, A., Festl, E., Knittler, K., Halsmayer, V., Pittlik, H., Sturn, S., Wüger, M., Umverteilung durch den Staat in Österreich, WIFO-Studie, 2009.
- Guger, A., "Verteilungswirkungen familienpolitisch motivierter Maßnahmen in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 1998, 71(12), S. 873-886.
- Guger, A., Knittler, K., Marterbauer, M. (2008A), "Die Entwicklung und Verteilung der Einkommen", in: Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz, Bericht über die soziale Lage 2008, Wien, 2008, S. 259-273.
- Guger, A., Knittler, K., Marterbauer, M., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E. 2008B, Analyse alternativer Finanzierungsformen der sozialen Sicherungssysteme, WIFO-Studie, Wien, 2008.
- 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
- Guger, A., Mayrhuber, Ch., Scheiblecker, M., Möglichkeiten zur Ermittlung und Systematisierung der Nicht-Lohn-Erwerbseinkommen und ihrer Verteilung in Österreich, WIFO-Studie, Wien, 2014.
- Hanratty, B., Zhang, T., Whitehead, M., "How close have universal health systems come to achieving equity in use of curative services? A systematic review", International Journal of Health Services, 2007, 37(1), S. 89-109.
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2015), Pensionsversicherung Berichtsjahr 2014, Wien, 2015.
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Statistische Daten aus der Sozialversicherung: Gebärungsergebnisse 2010, Wien, 2013.
- Haydn, R., "Personenbezogene Statistiken 2014", Soziale Sicherheit, 2015, 68(2), S. S48-58.
- Hernández-Quevedo, Ch., Jones, A.M., López-Nicolás, A, Rice, N., "Socioeconomic inequalities in health: a comparative longitudinal analysis using the European Community Household Panel", Social Science & Medicine, 2006, 63(5), S. 1246-1261.
- Hofmarcher, M., Riedel, M., Röhring, G., "Gesundheitsausgaben in der EU: Annäherung durch Erweiterung?", Health System Watch, 2004, (1), S. 1-16.
- Höpflinger, H., Rainer, A., "Beschäftigungspolitische Relevanz einer Lohnnebenkostensenkung", Wirtschaft und Gesellschaft, 2003, 29(1), S. 13-38.
- Huemer, U., Matzinger, A., Maurer, A., "Zum Paktum des Finanzausgleichs 2008", in: Bauer (Hrsg.), Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch, Wien, 2008, S. 64-88.
- Humer, S., Moser, M., Schnetzer, M., Ertl, M., Kilic, A., "Über die Bedeutung von Kapitaleinkommen für die Einkommensverteilung Österreichs", Wirtschaft und Gesellschaft, 2013, 39(4), S. 571-586.

- Idler, E., Benyamini Y., "Self-rated health and mortality: a review of twenty-seven community studies", *Journal Health Social Behaviour*, 1997, 38(1), S. 21-37.
- IIBW, Wohnbauförderung in Österreich 2012, IIBW, Arge Eigenheim, FV Steine-Keramik, Wien, 2013.
- James, G., Witten, D., Hastie, T., Tibshirani, R., *An Introduction to statistical learning: with Applications in R*, Springer Verlag, New York, 2014.
- Jaumotte, F., Lall, S., Papageorgiou, S., *Rising Income Inequality: Technology, or Trade and Financial Globalization?*, IMF-Working Paper, 2008, (185).
- Kargl, M., *Bedarfsorientierte Mindestsicherung in den Bundesländern: Mindestsicherung=Existenzsicherung?*, Die Armutskonferenz, Tagung "Armut in NÖ", FH St. Pölten, 4.12.2012.
- Knittler, K., 2009A "Umverteilungswirkung der Sozialhilfe", in: Guger, A. (Projektleitung), *Umverteilung durch den Staat in Österreich*, WIFO-Studie, Wien, 2009, S. 157-174.
- Knittler, K., 2009B "Wohnbauförderung", in: Guger, A. (Projektleitung), *Umverteilung durch den Staat in Österreich*, WIFO-Studie, Wien, 2009, S. 278-314.
- Köppl, A., Schratzenstaller, M. (2015A), "Das österreichische Abgabensystem – Status-quo", *WIFO-Monatsberichte*, 2015, 88(2), S. 109-126.
- Köppl, A., Schratzenstaller, M. (2015B), "Das österreichische Abgabensystem – Reformperspektiven", *WIFO-Monatsberichte*, 2015, 88(2), S. 127-135.
- Kronsteiner-Mann, Ch., Schachl, Th., "Privater Konsum. Vergleich der Ergebnisse der Konsumerhebung 2009/10 mit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 2009", *Statistische Nachrichten*, 2011, (11).
- Kunnert, A., Baumgartner, J., *Instrumente und Wirkungen der österreichischen Wohnungspolitik*, Wien, 2012.
- Kunst, A.E., Bos, V., Lahelma, E., Bartley, M., Lissau, I., Regidor, E., Mielck, A., Cardano, M., Dalstra, J.A.A., Geurts, J.J.M., Helmer, U., Lennartsson, C., Ramm, J., Spadea, T., Stronegger, W.J., Mackenbach, J.P., "Trends in socioeconomic inequalities in self-assessed health in 10 European countries", *International Journal of Epidemiology*, 2005, 34(2), S. 295-305.
- Latham, K., Peek, Ch. W., "Self-rated health and morbidity onset among late midlife US adults", *The Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences*, 2012, (104).
- Lee, B.Y., "The predictive value of self assessed general, physical, and mental health on functional decline and mortality in older adults", *Journal of Epidemiology and Community Health*, 2000, (54), S. 123-129.
- Lehner, G., Schratzenstaller, M., "Bundesvoranschläge 2003 und 2004: Ziel eines Nulldefizits verschoben", *WIFO-Monatsberichte*, 2003, 76(8), S. 605-62.
- Lutz, H., Mahringer, H., "Niedriglohnbeschäftigung – Brücke in dauerhafte Beschäftigung oder Niedriglohnfalle?", *WIFO-Studie*, Wien. 2010.
- Mace, J., "Economics of Higher Education", in: Clark, B.R. & Neave, G. (Hrsg.), *The Encyclopedia of Higher Education*, Pergamon Press, 1993, S. 896-907.
- Mahringer, H., "Der Arbeitsmarkt in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise", *WIFO-Monatsberichte*, 2009, 82(12), S. 967-978.
- Manoli, D., Weber, A., *Labor Market Effects of Early Retirement Age*, University of Mannheim, 2012.
- Marmot, M., "Social determinants of health inequalities", *The Lancet*, 2005, (365), S. 1099-1104.
- Marterbauer, M., Walterskirchen, E., "Verteilungseffekte des Regierungsprogramms", *Wirtschaft und Gesellschaft*, 2000, 26(2), S. 183-197.
- Martinez, D.J., Kasl, St. V., Gill, Th. G., Barry, L.C., "Longitudinal association between self-rated health and timed gait among older persons", *The Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences*, 2009.
- Mayrbäurl, A., *Der Familienlastenausgleichsfonds (FLAF), Entwicklung und Optionen*, Working Paper, Bundesministerium für Finanzen, 2010, (5).
- Mayrhuber, C., Rocha-Akis, S., Zulehner, C., "Verteilungseffekte einer Änderung der Abgabenbelastung geringer Erwerbseinkommen in Österreich. Ergebnisse einer Mikrosimulation", *WIFO-Monatsberichte*, 2014, 87(11), S. 767-781.
- Mayrhuber, Ch., Knittler, K., "Struktur und Finanzierungsformen der Sozialausgaben 2008", *WIFO-Monatsberichte*, 2010, 83(5), S. 445-460.

- Mayrhuber, Ch., Url, Th., Beitragssätze in einem harmonisierten Pensionskontenmodell, WIFO-Monographie, 2004.
- Mossey, J.M., Shapiro, E., "Self-rated health: a predictor of mortality among the elderly", *American Journal of Public Health*, 1982, 72(8), S. 800-808.
- Mundt, A., Amann, W., Evaluierung der Subjektförderung in Wien, IIBW im Auftrag des Landes Wien, Wien, 2009.
- Musgrave, R.A., Thin, T., "Income Tax Progression", *Journal of Public Economy*, 1948, (56), S. 498-514.
- Neumann, M., „Wer trägt die ökonomische Last von Sozialversicherungsbeiträgen?“, *DIW Roundup* 19, 2014.
- OECD, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD, Paris, 2008.
- OECD (2011A), *Divided We Stand. Why Inequality keeps rising*, OECD, Paris, 2011.
- OECD (2011B), *Doing Better for Families*, OECD 2011.
- OECD, *OECD Framework for Statistics on the Distribution of Household Income, Consumption and Wealth*, Paris, 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264194830-en>.
- OECD (2014A), *Revenue Statistics 1965-2013. Part II. Tax levels and tax structures*, 2014.
- OECD (2014B), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, Paris, OECD Publishing, 2014, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>
- OECD (2014C), "Health expenditure", in: OECD, *Factbook 2014. Economic, Environmental and Social Statistics*, Paris, 2014.
- OECD (2014D), *Health at a Glance. Europe 2014*, Paris, OECD, 2014, http://dx.doi.org/10.1787/health_glance_eur-2014-en.
- OECD (2015A), *In It Together: Why less inequality benefits all*, Paris, 2015.
- OECD (2015B), *Revenue Statistics 2014*, Paris, 2015.
- Otter, A., Pfeil, W.J., "Chronologie der Entwicklung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS)", in: Pfeil, W.J., Wöss, J. (Hrsg.), *Handbuch Bedarfsorientierte Mindestsicherung. Gesetze und Kommentare*, Wien: ÖGB Verlag, 2011, S. 209-221.
- Paulus, A., Sutherland, H., Tsakoglou, "The Distributional Impact of In-Kind Public Benefits in European Countries", *Journal of Policy Analysis and Management*, 2010, 29(2), S. 243-266.
- Pensionskommission (Kommission zur langfristigen Pensionssicherung), *Bericht über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2013 bis 2060*, Wien, 2014.
- Pensionsversicherungsanstalt, *Jahresbericht 2013*, Wien, 2014.
- Pfeil, W.J., *Vergleich der Sozialhilfesysteme der österreichischen Bundesländer*, Rechtswissenschaftliche Studie im Auftrag des Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen, 2001.
- Piketty, T., *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, Mass. and London, 2014.
- Pratscher, K., "Bedarfsorientierte Mindestsicherung der Bundesländer 2013", *Statistische Nachrichten* 2014, (12), S. 914-925.
- Pratscher, K., "Sozialhilfe, Behindertenhilfe und Pflegegeld der Bundesländer im Jahr 2010 und in der Entwicklung seit 2000", *Statistische Nachrichten*, 2012, (11), S. 893-907.
- Radner, D., "Non-cash Income, Equivalence Scales and the Measurement of Economic Well-being", *Review of Income and Wealth*, 1997, 43(1), S. 71-88.
- Rechnungshof, *Bedarfsorientierte Mindestsicherung. Bericht des Rechnungshofs Bund 2014/9*, 2014.
- Reynolds, M., Smolensky, E., „Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income: the United States, 1950, 1961, 1970“, New York, Academic Press, 1977
- Riedel, M., Röhrling, G., "Altersprofil der öffentlichen Gesundheitsausgaben in Österreich - ein Update", *Kurswechsel*, 2007, (2), S 46-57.
- Riesenfelder, A., Bergmann, N., Sorger, C., Danzer, L., *3 Jahre Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) – Auswirkungen auf die Wiedereingliederung der Bezieher/innen ins Erwerbsleben. Endbericht*, Wien: L&R Sozialforschung im Auftrag des BMASK, 2014.
- Riesenfelder, A., Schelepa, S., Wetzels, P., "Geringfügige Beschäftigung in Österreich", *Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Sozialpolitische Studien Band 9*, Wien, 2011.

- Rocha-Akis, S., "Verteilungseffekte der Einkommensteuerreform 2015/16", WIFO-Monatsberichte, 2015, 88(5), S. 387-398.
- Schenk, M., "Sozialhilfe: Geld oder Leben? Probleme im unteren sozialen Netz und monetäre Armutsbekämpfung", in: Pfeil, W.J., Wöss, J. (Hg.), Handbuch Bedarfsorientierte Mindestsicherung. Gesetze und Kommentare, Wien: ÖGB Verlag, 2011, S. 49-61.
- Schneeweis, N., Zweimüller, M., "Early Tracking and the Misfortune of Being Young", The Scandinavian Journal of Economics, 2014, 116(2), S. 394-428.
- Schatzenstaller, M., "Steuerreform 2009/10", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(9), S. 687-702.
- Schatzenstaller, M., Familienpolitik in ausgewählten europäischen Ländern im Vergleich, WIFO-Studie, Wien, 2014.
- Schatzenstaller, M. (2015A), "Familienpolitische Leistungen in Österreich im Überblick", WIFO-Monatsberichte, 2015, 88(3), S. 185-194.
- Schatzenstaller, M. (2015B), "Steuerreform 2015/16 - Maßnahmen und Gesamtschätzung", WIFO-Monatsbericht, 2015, 88(59), S. 371-385.
- Stadt Wien, Wiener Sozialbericht 2015, Magistratsabteilung 24, Wiener Sozialpolitische Schriften, Band 8, 2015.
- Stam, P.J., van Vliet, R.C., van de Ven, W.P., "Diagnostic, pharmacy-based, and self-reported health measures in risk equalization models", Medical care, 2010, 48(5), S. 448-457.
- Stanzl, P., Pratscher, K., "Bedarfsorientierte Mindestsicherung – was nun? Bestandsaufnahme und Ausblick", in: ÖKSA, Österreichisches Komitee für soziale Arbeit, Jahreskonferenz 2012, Evaluierung zur Umsetzung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung, 2012, S. 15-21.
- Statistik Austria, Lohnsteuerstatistik 2014, Wien.
- Statistik Austria, Methodenbericht EU-SILC 2012, Wien, 2013.
- Statistik Austria (2014A), Input-Output-Tabelle 2010, Wien, 2014.
- Statistik Austria (2014B), Methodenbericht zur Rückrechnung von EU-SILC 2008-2011 auf Basis von Verwaltungsdaten, Wien, Oktober 2014.
- Statistik Austria (2014C), Kindertagesheimstatistik 2013/14, Wien, 2014.
- Statistik Austria, Gesundheitsausgaben in Österreich laut System of Health Accounts (OECD) 1990-2013, Stand 31.01.15, Wien, 2015, http://www.statistik.at/web_de/statistiken/gesundheit/gesundheitsausgaben.
- Staubli, S., Zweimüller, J., "Does Raising the Retirement Age Increase Employment of Older Workers?", IZA Discussion Paper, 2011, (5863).
- Steiner, H., "Empirie zur Armut in Österreich", in: Pfeil, W.J., Wöss, J. (Hrsg.), Handbuch Bedarfsorientierte Mindestsicherung. Gesetze und Kommentare, Wien, ÖGB Verlag, 2011, S. 35-47.
- Steiner, H., "Sozialausgaben in Österreich", in: BMASK, Sozialbericht 2013-2014. Ressortaktivitäten und sozialpolitische Analyse, Wien, 2014, S. 223-247.
- Stelzer-Orthofer, Ch, "Paradigmenwechsel in der österreichischen Armutspolitik? Von der Armenfürsorge zur (Bedarfsorientierten) Mindestsicherung", in: Pfeil, W.J., Wöss, J. (Hrsg.), Handbuch Bedarfsorientierte Mindestsicherung. Gesetze und Kommentare, Wien, ÖGB Verlag, 2011, S. 193-205.
- Stiglbauer, A., Der österreichische Arbeitsmarkt in der großen Rezession: Entwicklungen und wirtschaftspolitische Maßnahmen, Geldpolitik und Wirtschaft Q3/10, 2010.
- Sung, M.J., Park, K.-B., "Effects of Taxes and Benefits on Income Distribution in Korea", The Review of Income and Wealth, 2011, (57), S. 345-363.
- The Canberra Group, Expert Group on Household Income Statistics: Final Report and Recommendations, Ottawa, Canada, 2001.
- Unger, M., Dünser, L., Fessler, A., Grabher, A., Hartl, J., Laimer, A., Thaler, B., Wejwar, P., Zaussinger, S., Studierenden Sozialerhebung 2011. Bericht zur sozialen Lage der Studierenden, Band 2: Studierende, IHS-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, IHS, Wien, August 2012.
- United Nations, Canberra Group. Handbook on Household Income Statistics, United Nations Economic Commission for Europe, 2011.
- Url, Th., Die Rolle von Lebensversicherungen in der betrieblichen Altersvorsorge, WIFO-Studie, Wien, 2012.

Url, Th., Altersvorsorgesysteme in Europa, WIFO-Monographie, Wien, 2015.

Van Doorslaer, E., Koolman, X., Puffer, F., Equity in the Use of Physician Visits in OECD Countries: has equal treatment for equal need been achieved? Measuring Up: Improving Health Systems Performance in OECD Countries, Paris: OECD, 2002.

Van Doorslaer, E., Koolman, X., Jones, A.M., "Explaining Income-Related Inequalities in Doctor Utilisation in Europe", Health Economics, 2004, 13(7), S. 629–647.

Verbist, G., Förster, M.F., Vaalavuo, M., "The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods", Social, Employment and Migration Working Papers, OECD, Paris, 2012, (130).

World Health Organization, Soziale Determinanten von Gesundheit–Die Fakten, Copenhagen, 2004.

Glossar

Äquivalenzeinkommen

Nach einer Äquivalenzskala gewichtete Pro-Kopf-Einkommen. Die hier verwendete EU-Äquivalenzskala weist der ersten erwachsenen Person in einem Haushalt ein Gewicht von 1 zu, jeder weiteren erwachsenen Person 0,5 und jedem Kind unter 14 Jahren 0,3. Das Äquivalenzeinkommen oder gewichtete Pro-Kopf-Einkommen eines Haushalts mit 2 Erwachsenen und 2 Kindern im Alter von 11 und 15 Jahren entspricht damit dem Haushaltseinkommen geteilt durch die Äquivalenzzahl dieses Haushalts von 2,3.

Bruttogesamteinkommen

Primäreinkommen und monetäre Transfers.

Erwerbstätigenhaushalte (Selbständigen- und Unselbständigenhaushalte)

Haushalte mit selbständig bzw. unselbständig erwerbstätigen HauptverdienerInnen.

Faktoreinkommen

Entlohnung der jeweiligen Produktionsfaktoren: Löhne und Gehälter für den Faktor Arbeit; Gewinne für unternehmerische, selbständige und freiberufliche Tätigkeit; Vermögenseinkommen wie Zinsen, Dividenden, Mieten, Pacht.

Formale Inzidenz

Die Inzidenzlehre befasst sich mit den Verteilungswirkungen finanzpolitischer Maßnahmen. Die formale Inzidenz drückt die vom Gesetzgeber beabsichtigte Verteilungswirkung aus. Die tatsächliche oder materielle Inzidenz weicht vielfach durch Überwälzungen von der formalen Inzidenz ab. Die materielle Inzidenz gibt an, welche Wirtschaftssubjekte oder Einkommenschichten nach Abschluss aller Überwälzungsvorgänge die Steuerlast tatsächlich tragen.

Gini-Koeffizient

Der Gini-Koeffizient ist ein weit verbreitetes Konzentrationsmaß und stellt eine Kennziffer für das Ausmaß an Gleichheit oder Ungleichheit einer Verteilung dar. Ein Gini-Koeffizient von null bedeutet absolute Gleichverteilung, der Wert 1 vollkommene Ungleichverteilung. Der Gini-Koeffizient knüpft direkt an die Lorenzkurve an, die die kumulierten Anteile des Gesamteinkommens im Vergleich zu den kumulierten Anteilen der EmpfängerInnen (beginnend mit der ärmsten Person bzw. dem ärmsten Haushalt) darstellt. Er misst den Bereich zwischen Lorenzkurve und einer hypothetischen Linie absoluter Gleichverteilung im Verhältnis zur gesamten Fläche unterhalb dieser Linie.

Lorenzkurve

Die Lorenzkurve ist eine graphische Darstellung der personellen Einkommensverteilung, die zeigt, wie viel Prozent der EinkommensbezieherInnen wie viel Prozent des Gesamteinkommens erhalten. Verdient jeder gleich viel, ergibt sich eine Gerade. Je größer die Fläche zwischen dieser Kurve der Gleichverteilung und einer empirisch ermittelten Lorenzkurve ist, umso ungleicher ist die Einkommensverteilung.

Nettoeinkommen

Primäreinkommen minus ArbeitnehmerInnenbeiträge zur Sozialversicherung und Lohnsteuer.

"Nettoeinkommen"

Nettoeinkommen minus indirekte Steuern.

Netto-imputierte Mieten

Für Haushalte mit Haus- oder Wohnungseigentum wird eine fiktive Miete (entspricht der imputierten Miete) berechnet, die der Haushalt zahlen müsste, würde er seine Wohnung am freien Wohnungsmarkt mieten.

Die netto-imputierten Mieten errechnen sich aus der Differenz zu den Angaben zu imputierten Mieten und Kreditrückzahlungen für Wohnraumbeschaffung.

Nicht-Selbständigenhaushalte

Alle Haushalte ohne selbständig erwerbstätige Haushaltsmitglieder. Sie umfassen Haushalte mit Unselbständigen, PensionistInnen, Arbeitslosen, Studierenden, Personen in Elternkarenz, nicht-berufstätigen Hausfrauen und -männern und sonstigen erhaltenen Personen als HauptverdienerIn ohne selbständig beschäftigte Haushaltsmitglieder.

Primäreinkommen (Teil I)

Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit (Löhne und Gehälter), Pensionen einschließlich Invaliditätspension und Hinterbliebenenpension für Personen über dem Regelpensionsalter sowie inter-Haushaltstransfers und Unterhaltszahlungen werden als Primäreinkommen bezeichnet; brutto heißt vor Abzug von Steuern und Sozialabgaben.

Primäreinkommen (Teil II)

Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit (Löhne und Gehälter), Pensionen einschließlich Invaliditätspension und Hinterbliebenenpension für Personen über dem Regelpensionsalter, inter-Haushaltstransfers und Unterhaltszahlungen, Einkommen aus Selbständigkeit sowie aus Vermögen werden als Primäreinkommen bezeichnet; brutto heißt vor Abzug von Steuern und Sozialabgaben.

Progressive/regressive Steuern/Staatsausgaben

Als progressiv wird eine Steuer bezeichnet, wenn die durchschnittliche Steuerbelastung in Relation zum Einkommen mit steigendem Einkommen zunimmt, also der Durchschnittssteuersatz steigt. Im umgekehrten Fall, wenn die durchschnittliche Steuerbelastung mit zunehmendem Einkommen sinkt, wird von einer regressiven Steuer gesprochen.

Im Falle der öffentlichen Leistungen ist die Definition umgekehrt, allerdings von der ökonomischen Wirkung aus betrachtet analog: Steigen die Staatsausgaben in Relation zum Einkommen mit wachsendem Einkommen, so werden sie als regressiv bezeichnet, im Verhältnis zum Einkommen sinkende Staatsausgaben werden dagegen als progressiv bezeichnet.

Selbständigen- und Unselbständigenhaushalte (Erwerbstätigenhaushalte)

Haushalte mit selbständig bzw. unselbständig erwerbstätigen HauptverdienerInnen.

Sekundärverteilung (Wohlstandsverteilung)

Die Sekundärverteilung stellt die Verteilung der Haushalte nach dem Sekundäreinkommen (ihrer Wohlstandssituation nach erfolgter staatlicher Umverteilung) dar, d. h., die Haushalte werden nach Abzug aller direkten und indirekten Abgaben von den Primäreinkommen und unter Zurechnung aller monetären und realen öffentlichen Transfers neu geordnet.

Sozialabgaben der ArbeitnehmerInnen

Die Beiträge der Angestellten, freien DienstnehmerInnen und ArbeiterInnen umfassen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, zur Krankenversicherung, zur Pensionsversicherung, die Arbeiterkammerumlage und den Beitrag zur Wohnbauförderung.

Die Beiträge der BeamtInnen umfassen Beiträge zur Krankenversicherung, zur Pensionsversicherung und den Beitrag zur Wohnbauförderung.

Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen

Die Beiträge für Angestellte, freie DienstnehmerInnen und ArbeiterInnen umfassen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, zur Krankenversicherung, zur Pensionsversicherung, zur Unfallversicherung, IESG- (Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz) Zuschlag, Beitrag zur Wohnbauförderung, DienstgeberInnenbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds (FLAF), Kommunalsteuer und Mitarbeitervorsorgekasse.

Die Beiträge für BeamtInnen umfassen Beiträge zur Krankenversicherung, zur Pensionsversicherung, zur Unfallversicherung, IESG-Zuschlag, Beitrag zur Wohnbauförderung, DienstgeberInnenbeitrag zum FLAF, Kommunalsteuer und Mitarbeitervorsorgekasse.

Sozialabgaben der PensionistInnen

Krankenversicherungsbeiträge der PensionistInnen.

Soziallohn

Im österreichischen Sprachgebrauch werden die Sozialabgaben der ArbeitgeberInnen als Soziallohn bezeichnet. Sie bilden in der VGR zusammen mit der Lohn- und Gehaltssumme das Bruttoentgelt für unselbständige Arbeit.

Unselbständigenhaushalte

Haushalte mit unselbständig erwerbstätigen HauptverdienerInnen sowie nicht-selbständig beschäftigten Haushaltsmitgliedern.

Verfügbare Haushaltseinkommen

Haushaltseinkommen nach Abzug aller direkten Abgaben und Hinzurechnung aller monetären Transfers.