

Alois Guger, Markus Marterbauer

## Umverteilung durch den Staat

Die Verteilung der Markteinkommen wird in Österreich durch die Aktivitäten des Staates in beträchtlichem Ausmaß korrigiert. Die Sekundärverteilung – die Verteilung der Einkommen nach Berücksichtigung aller Abgaben und öffentlichen Leistungen – ist deutlich gleichmäßiger als die Verteilung der Primär- oder Markteinkommen. Umverteilt wird allerdings nicht über die Staatseinnahmen, sondern fast ausschließlich über die Ausgabenseite. Die öffentlichen Abgaben wirken insgesamt weitgehend proportional und belasten Haushalte mit hohem Einkommen kaum stärker als jene mit niedrigem Einkommen. Die Staatsausgaben wirken dagegen stark progressiv. Sie kommen zum einen Bedürftigen in stärkerem Umfang zugute als Wohlhabenden, zum anderen ist ihre ökonomische Bedeutung für die niedrigen Einkommen viel größer: In Relation zu den auf dem Markt erzielten Bruttoeinkommen betragen die öffentlichen Leistungen im unteren Drittel der Haushaltsverteilung 84%, im mittleren Drittel 29% und im oberen 12%.

Der Beitrag fasst die aktuelle Umverteilungsstudie des WIFO zusammen: Alois Guger (Projektleitung), Martina Agwi, Adolf Buxbaum, Eva Festl, Käthe Knittler, Verena Halsmayer, Hans Piflik, Simon Sturn, Michael Wüger, Umverteilung durch den Staat in Österreich (mit finanzieller Unterstützung von Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz und Jubiläumssfonds der Oesterreichischen Nationalbank), September 2009, 371 Seiten, 60 €, kostenloser Download: [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36801&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36801&typeid=8&display_mode=2), Executive Summary 12 Seiten, 10 €, kostenloser Download: [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36802&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36802&typeid=8&display_mode=2)  
 • Begutachtung: Thomas Leoni, Ewald Walterskirchen • Wissenschaftliche Assistenz: Martina Agwi • E-Mail-Adressen: [Alois.Guger@wifo.ac.at](mailto:Alois.Guger@wifo.ac.at), [Markus.Marterbauer@wifo.ac.at](mailto:Markus.Marterbauer@wifo.ac.at)

Im modernen Wohlfahrtsstaat fließt rund die Hälfte des jährlichen Güter- und Leistungsvolumens durch die öffentlichen Haushalte. Diese beeinflussen über das Steueraufkommen und die Staatsausgaben sowohl die Struktur und das Niveau der Produktion als auch die Einkommens- und Wohlstandsverteilung erheblich.

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

Der vorliegende Beitrag untersucht die vertikale Umverteilungswirkung der Staatstätigkeit zwischen oberen und unteren Einkommenschichten. Im Zentrum stehen die Fragen: Wird durch die fiskalischen Aktivitäten des Staates die Ungleichheit der Markteinkommen verringert? In welchem Ausmaß wird über die Staatseinnahmen, also Steuern und Abgaben, und in welchem über die Staatsausgaben umverteilt?

Die Arbeit stützt sich auf eine umfassende Studie des WIFO (Guger *et al.*, 2009), die auf Daten für die Jahre 2000 und 2005 beruht und methodisch in vergleichbarer Form an die früheren Arbeiten des WIFO zu den Jahren 1983 und 1991 (Guger, 1987, 1996) anschließt. Hier werden vorwiegend die Ergebnisse für das Jahr 2005 diskutiert.

Die Analyse basiert auf dem Konzept der "formalen Inzidenz", dem die Überwälzungsannahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zugrunde liegen. Demnach sind alle indirekten Steuern (auf die Preise) überwälzbar und alle direkten nicht überwälzbar; sie werden von jenen getragen, die sie leisten und für die sie gedacht sind.

Wie in den meisten vergleichbaren empirischen Studien wird unter Umverteilung lediglich der Fluss der unmittelbaren Leistungsströme zwischen privaten und öffentli-

---

**Konzept, Methode  
und Daten**

chen Haushalten verstanden. Die Begriffe Staat, öffentlicher Sektor oder öffentliche Haushalte werden synonym behandelt und umfassen die Gebarung der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) und der Sozialversicherungsträger.

Untersuchungseinheit ist der private Haushalt. Ausgehend von den auf dem Markt erzielten Primäreinkommen der Haushaltsmitglieder wird durch Abzug der Steuern und Sozialabgaben<sup>1)</sup> und Hinzurechnung der wichtigsten monetären und realen Transfers (d. h. der öffentlichen Güter und Dienstleistungen) das Sekundäreinkommen und damit die eigentliche Wohlstandsverteilung der Haushalte ermittelt. Das staatliche Leistungsangebot wird dabei zu laufenden Kosten bewertet. Den zentralen Bezugspunkt der gesamten Arbeit bilden die Markteinkommen; d. h. die Haushalte sind nach der Höhe ihrer Markt- oder Primäreinkommen geordnet.

Größe und Zusammensetzung der Haushalte werden in Form der Äquivalenzeinkommen berücksichtigt. Diese sind "gewichtete Pro-Kopf-Einkommen" der Haushalte und werden aus dem Haushaltseinkommen und der Äquivalenzzahl gebildet, die dem ersten erwachsenen Haushaltsmitglied ein Gewicht von 1, jedem weiteren eines von 0,5 und jedem Kind (unter 14 Jahren) von 0,3 zuschreibt.

Um die Ergebnisse weitgehend vergleichbar zu machen, verwendet die vorliegende Arbeit dieselben Definitionen und Haushaltsabgrenzungen wie die früheren Umverteilungsstudien des WIFO (Guger, 1987, 1996). Daher werden nur Haushalte mit nicht-selbständigen Haushaltsmitgliedern und keine Kapital- und Selbständigeneinkünfte berücksichtigt. Diese Nicht-Selbständigenhaushalte umfassen Haushalte mit unselbständig Beschäftigten, Pensionisten und Pensionistinnen, Arbeitslosen, Personen in Elternkarenz, Präsenz-, Zivildienern, Studierenden, nicht berufstätigen Hausfrauen und -männern als Hauptverdiener bzw. Hauptverdienerin; damit sind rund 90% aller Haushalte erfasst.

Obgleich die Pensionen aus der Sozialversicherung Transfers im eigentlichen Sinne sind, werden hier – wie in den früheren Publikationen des WIFO, aber abweichend von internationalen Vergleichsstudien – Eigenpensionen wie Aktiv- bzw. Primäreinkommen behandelt. Zum einen kommt in Österreich den öffentlichen Pensionen im Gesamteinkommen der älteren Bevölkerung eine so dominierende Bedeutung zu, dass sehr viele Pensionisten und Pensionistinnen ohne staatliche Umverteilung kein Einkommen hätten, da die zweite und dritte Säule in der Pensionsvorsorge eine vergleichsweise geringe Rolle spielen. Zum anderen werden aus Pensionen in Österreich auch Lohnsteuern und Krankenversicherungsbeiträge gezahlt. Durch diese Behandlung der Pensionen als Primäreinkommen wird das Ausmaß der tatsächlichen staatlichen Umverteilung deutlich unterschätzt.

Die Kompatibilität mit den früheren Publikationen ist trotzdem eingeschränkt, weil die öffentlichen Transfers in den Umfragedaten immer besser erfasst werden. Die früheren Studien basierten auf dem Mikrozensus, während sich die vorliegende Analyse auf Konsum- und Einkommenserhebungen stützt: für das Basisjahr 2000 auf die Konsumerhebung 1999/2000 und für 2005 auf EU-SILC 2006<sup>2)</sup> und die Konsumerhebung 2004/05. Die Konsumerhebung 1999/2000 erhob die detaillierten Nettoeinkommen der Personen in Anlehnung an das Europäische Haushaltspanel. Da die Konsumerhebung 2004/05 geeignete Einkommensdaten nur auf Haushaltsebene liefert, wurde für die Erfassung der Steuer- und Abgabenleistung EU-SILC 2006 herangezogen.

Die weitere empirische Basis bilden die VGR (ESVG 95) und die Lohnsteuerstatistiken 2000 und 2005 von Statistik Austria sowie die Bundesvoranschläge bzw. Rechnungsabschlüsse des Bundes. Die VGR und die Steuerstatistiken stecken die gesamtwirtschaftliche Größenordnung ab. Das Volumen an Einkommen, Steuern usw., das sich aus den individuellen Angaben der Konsumerhebung und EU-SILC-Erhebung – bzw. deren Hochrechnung – ergibt, liegt in der Regel aufgrund von Untererfassung, Antwortverweigerung usw. unter diesen Rahmendaten.

<sup>1)</sup> Die Analyse der Sozialabgaben beschränkt sich auf die Arbeitnehmerbeiträge, da sich die Arbeitgeberbeiträge analog dazu verteilen.

<sup>2)</sup> European Survey on Income and Living Conditions (Statistik Austria, 2008).

Der Umfang des öffentlichen Sektors hat einen bestimmenden Einfluss auf die Umverteilungsmöglichkeiten der Wirtschaftspolitik. In Österreich ist der Staatsanteil am jährlichen Güter- und Leistungsvolumen mit einer Abgabenquote von gut 42% (2007) und einer Staatsausgabenquote von 48½% im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Die Umverteilungseffizienz ist aber sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite unterdurchschnittlich. Die Abgabenstruktur kann als regressiv bezeichnet werden, da progressiven Steuern eine vergleichsweise geringe Bedeutung zukommt: Während der Anteil der Einkommen- und Ertragsteuern im Durchschnitt der OECD bzw. der EU 15 (Daten für 2006) 35,7% bzw. 34,1% und jener der Vermögensteuern 5,7% bzw. 5,6% des gesamten Steueraufkommens beträgt, ist in Österreich der Anteil dieser progressiven Abgaben mit 28,8% bzw. 1,4% deutlich niedriger. Sozialabgaben, die durch die Höchstbeitragsgrundlage regressiv wirken, haben dagegen mit 34,5% (OECD insgesamt 25,3%, EU 15 28,1%) in Österreich den größten Anteil am Abgabenaufkommen.

Auf der Ausgabenseite dominieren universelle (nicht bedarfsgeprüfte) monetäre Transfers, während Realtransfers (soziale Dienste, vor allem Betreuungsinfrastruktur) im mittel- und nordeuropäischen Vergleich unterrepräsentiert sind<sup>3)</sup>.

Das makroökonomische Gesamtbild des österreichischen Steuer- und Abgabensystems ergibt eine regressiv verteilungsstruktur, die sich seit der letzten Analyse des WIFO in den frühen 1990er-Jahren noch verstärkt hat. Der hohe Anteil der regressiv wirkenden Sozialversicherungsbeiträge nahm weiter zu, der schon damals sehr niedrige Anteil der Vermögensabgaben, die am stärksten progressiv wirken, wurde seither halbiert und wird mit dem Auslaufen der Erbschaft- und Schenkungsteuer inzwischen weiter gesunken sein. Abgesehen von den regressiven Umverteilungswirkungen ist diese Entwicklung auch aus wachstums- und beschäftigungspolitischer Sicht problematisch, da die Steuerbelastung des Faktors Arbeit in Österreich überdurchschnittlich hoch ist. Das gilt vor allem für Geringqualifizierte und die Niedriglohnbeschäftigung. Hier setzt die Abgabenlast schon bei niedrigem Einkommen mit relativ hohen Sozialbeitragsätzen ein<sup>4)</sup>.

Die Verteilung des Volkseinkommens verlagerte sich seit der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre markant zulasten des Faktors Arbeit. Die Lohnquote, der Lohnanteil am Volkseinkommen, sank gegenüber ihrem Höchstwert im Jahr 1978 um 11 Prozentpunkte auf rund 67% im Jahr 2008. Zugleich mit dieser Änderung der funktionellen Verteilung verschob sich auch die Abgabenbelastung der Produktionsfaktoren zulasten des Faktors Arbeit. Nach den vorliegenden Daten sind die Abgaben auf Lohn Einkommen deutlich höher als jene auf Gewinn- und Besitzeinkommen: Die effektive Lohnsteuerbelastung, der Anteil der Lohnsteuer an den lohnsteuerpflichtigen Einkommen (Löhne, Gehälter und Pensionen) stieg seit 1990 von 10,9% auf 15,4% im Jahr 2007, während das Aufkommen an Einkommen- und Kapitalertragsteuer gemessen an der entsprechenden Steuerbasis eher leicht sank (1990 10,9%, 2007 10,3%). Die Nettolohnquote, der Lohnanteil nach Abzug der Lohnsteuer und der Sozialabgaben am Nettovolkseinkommen, war 1988 mit knapp 67% um 6 Prozentpunkte niedriger als die Bruttolohnquote, seither vergrößerte sich dieser Abstand auf 8 Prozentpunkte (Abbildung 1).

Sind Brutto- und Nettolohnquote gleich hoch, so ist die Steuerbelastung auf die Produktionsfaktoren gleichmäßig verteilt. Ist hingegen die Nettolohnquote niedriger als die Bruttolohnquote, so wird der Faktor Arbeit stärker mit Abgaben belastet als der Faktor Kapital bzw. die Gewinn- und Vermögenseinkommen. Die Entwicklung der Differenz zwischen diesen beiden Quoten spiegelt zum einen die Wirkung von Steu-

## Hohes Umverteilungspotential durch hohe Staatsquote

*Die fast proportionale Abgabenstruktur dämpft das hohe Umverteilungspotential des öffentlichen Sektors in Österreich.*

## Abgabenlast auf Faktor Arbeit steigt bei sinkender Lohnquote

*Während Vermögen und Vermögenserträge schrittweise steuerlich entlastet werden, trägt ein schrumpfender Anteil der Lohn Einkommen einen immer größeren Teil der Steuerlast.*

<sup>3)</sup> Nach der Analyse von Immervoll et al. (2007) ist innerhalb der EU 15 der Anteil der Sozialtransfers am verfügbaren Einkommen im obersten Dezil in keinem Land höher als in Österreich und im untersten Dezil nur in Griechenland und in Italien niedriger.

<sup>4)</sup> Das WIFO hat sich mit dieser Thematik im "Weißbuch für Wachstum und Beschäftigung" (Aiginger – Walterskirchen – Tichy, 2006) und in der Studie zu den Optionen einer Steuerreform (Aiginger et al., 2008) ausführlich befasst.

erformen<sup>5)</sup> wider, zum anderen machen sich Konjunkturreffekte bemerkbar, da sich die einzelnen Einkunftsarten im Konjunkturverlauf unterschiedlich dynamisch entwickeln und sich die Steuern hinsichtlich ihres Progressionsgrades unterscheiden.

Abbildung 1: Entwicklung der Netto- und Bruttolohnquote



## Ungleichheit der Markt- oder Primäreinkommen nimmt zu

Die Ungleichheit der Primäreinkommen nahm in den letzten Jahrzehnten durch technologische Veränderungen, die Globalisierung der Produktion und den starken Anstieg der Teilzeitarbeit sowohl auf individueller als auch auf Haushaltsebene zu.

Die Primärverteilung der Bruttomarkteinkommen ergibt sich vor der Umverteilung durch Steuern und staatliche Transferleistungen. Die vorliegende Analyse bezieht sich auf Markteinkommen, die auf erfragten individuellen Netto- bzw. Bruttoeinkommen basieren. Die jeweils fehlenden Einkommen bzw. direkten Abgaben werden mit Hilfe der Lohnsteuerstatistik errechnet und zu Haushaltseinkommen aggregiert.

Die Primäreinkommen der unselbständig Erwerbstätigen, also die Bruttolohneinkommen auf individueller Ebene, werden hier in der Folge zu Bruttohaushaltseinkommen für die Unselbständigenhaushalte aggregiert, d. h. für Haushalte mit unselbständig erwerbstätigen als Hauptverdiener bzw. Hauptverdienerin. Schließlich wird als Grundlage für die Analyse des gesamten staatlichen Umverteilungsprozesses die Kategorie der Nicht-Selbständigenhaushalte gebildet. Sie umfasst auch Haushalte mit Pensionisten und Pensionistinnen, Arbeitslosen, Personen in Elternkarenz, Präsenz-, Zivildienern, Studierenden, nicht berufstätigen Hausfrauen und -männern als Hauptverdiener bzw. Hauptverdienerin. Nur Haushalte mit selbständigen Haushaltsmitgliedern bleiben außer Betracht.

Die Verteilung der Primär- oder Bruttomarkteinkommen der unselbständig Beschäftigten wurde in den letzten 1½ Jahrzehnten bei deutlich zunehmender Beschäftigung ungleicher. Auf individueller Ebene nahm die Streuung der Bruttolöhne und -gehälter vor allem in den 1990er-Jahren erheblich zu.

Das durchschnittliche Bruttolohneinkommen<sup>6)</sup> der unselbständig Beschäftigten betrug nach den Ergebnissen von EU-SILC 2006 im Jahr 2005 monatlich 2.316 € (Median

<sup>5)</sup> Die Daten zeigen eine deutliche Wirkung der Steuerreform 2000. Der starke Anstieg der Nettolohnquote und der dementsprechend starke Rückgang der Nettogewinnquote im Jahr 2001 gingen dabei vor allem auf die Einführung der Anspruchsverzinsung (d. h. der Verzinsung von Steuerschulden und Steuerguthaben) zurück.

<sup>6)</sup> Einschließlich Sonderzahlungen (also 12-mal jährlich).

2.006 €). Die 10% mit den niedrigsten Einkommen verdienten 2005 höchstens 842 € monatlich und im Durchschnitt 521 €; die 10% mit den höchsten Lohneinkommen bezogen mehr als 3.850 € und im Durchschnitt 5.736 €. Im Durchschnitt verdienten somit 2005 die Beschäftigten im obersten Dezil elfmal so viel wie im untersten, im Jahr 2000 hatte das Verhältnis 9,7 : 1 betragen. Diese Zunahme der Ungleichheit kommt auch in der Entwicklung der Einkommensanteile und des Gini-Koeffizienten<sup>7)</sup> zum Ausdruck: In das untere Drittel der Einkommen flossen 2005 15,1% der Personeneinkommen (2000 15,9%) und in das obere 55,5% (2000 54,8%). Der Gini-Koeffizient stieg seit 2000 um 3,6% von 0,306 auf 0,317. Noch stärker hatte die Streuung der Individualeinkommen in den 1990er-Jahren zugenommen: Zwischen 1991 (laut Mikrozensus 0,275) und 2000 erhöhte sich der Gini-Koeffizient um 11,3% (Übersicht 1).

### Übersicht 1: Grenzen und Durchschnitte von Bruttolohneinkommen der Personen und Bruttomarkteinkommen der privaten Haushalte

2005

	Unselbständig Beschäftigte (ohne Pensionisten und Pensionistinnen) Bruttolohneinkommen			Unselbständigenhaushalte Bruttomarkteinkommen			Nicht-Selbständigenhaushalte Bruttomarkteinkommen		
	Obergrenze in €	Durchschnitt in €	Anteile in %	Grenzen in €	Durchschnitt in €	Anteile in %	Grenzen in €	Durchschnitt in €	Anteile in %
<b>Bruttoeinkommen</b>									
1. Terzil	1.626	1.052	15,1	2.694	1.888	15,6	1.986	1.172	11,9
2. Terzil	2.500	2.032	29,3	4.315	3.468	28,7	3.664	2.765	28,2
3. Terzil	Über 2.500	3.870	55,5	Über 4.315	6.742	55,7	Über 3.664	5.884	59,9
1. Dezil	842	521	2,2	1.628	1.183	2,9	888	459	1,4
2. Dezil	1.249	1.055	4,5	2.136	1.892	4,7	1.414	1.172	3,6
3. Dezil	1.517	1.405	6,1	2.563	2.347	5,8	1.851	1.635	5,0
4. Dezil	1.767	1.659	7,2	2.978	2.767	6,9	2.299	2.069	6,3
5. Dezil	2.006	1.899	8,2	3.451	3.205	7,9	2.721	2.511	7,7
6. Dezil	2.298	2.149	9,3	3.977	3.704	9,2	3.218	2.977	9,1
7. Dezil	2.625	2.444	10,6	4.568	4.232	10,5	3.865	3.556	10,9
8. Dezil	3.067	2.848	12,3	5.439	4.994	12,4	4.688	4.240	13,0
9. Dezil	3.850	3.447	14,9	6.903	6.144	15,2	6.200	5.355	16,4
10. Dezil	Über 3.850	5.736	24,8	Über 6.903	9.856	24,5	Über 6.200	8.761	26,8
Insgesamt		2.316	100,0		4.033	100,0		3.273	100,0
<b>Verhältnis 10. zu 1. Dezil</b>									
2005		11,0			8,3			19,1	
2000		9,7			7,0			15,5	
<b>Gini-Koeffizient</b>									
2005			0,317			0,312			0,373
2000			0,306			0,294			0,367
1991			0,275			0,281			0,367
1983						0,25			0,34

Q: Guger (1987, 1996), EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

Hauptursachen dieser Entwicklung sind technologische Veränderungen und der Globalisierungsprozess, die ein relatives Überangebot an geringqualifizierten und gleichzeitig eine Übernachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften mit sich bringen. In den letzten zwei Jahrzehnten nahm zudem durch Berufseinstieg und verstärkte Erwerbsbeteiligung von Frauen der Anteil von Teilzeitbeschäftigung und atypischen

<sup>7)</sup> Der Gini-Koeffizient ist ein verbreitetes Konzentrationsmaß und gibt das Ausmaß an Gleichheit oder Ungleichheit einer Verteilung wieder. Ein Gini-Koeffizient von Null bedeutet vollständige 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 Einkommensempfänger und -empfängerinnen darstellt (beginnend mit der ärmsten Person bzw. dem ärmsten Haushalt). Er stellt den Bereich zwischen Lorenzkurve und einer hypothetischen Linie absoluter Gleichverteilung in Relation zur gesamten Fläche unterhalb dieser Linie dar.

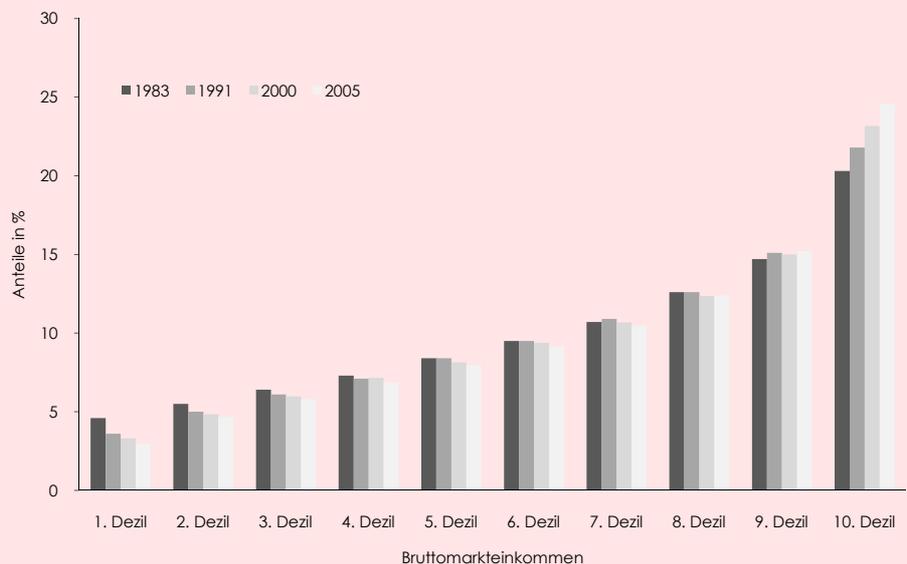
Für die Verteilung von Leistungen (z. B. Familienleistungen) auf Personen oder Haushalte, die nach anderen Variablen (Einkommen bzw. Haushaltseinkommen) gruppiert wurden, kann der Gini-Koeffizient negative Werte annehmen. Je näher der Wert bei -1 liegt, umso stärker wird zugunsten der unteren Einkommensschichten umverteilt.

Beschäftigungsverhältnissen rasch zu (Acemoglu, 2002, Ochsens – Welsch, 2005, Guger – Knittler – Marterbauer, 2008).

Aus dieser Entwicklung ergibt sich eine zunehmende Streuung der Individualeinkommen, die sich aber noch nicht in einer ungleicheren Verteilung der Haushaltseinkommen niederschlagen muss. Der starke Anstieg der Teilzeitbeschäftigung von Frauen hängt nämlich auch eng mit der Zunahme der Frauenerwerbsbeteiligung zusammen. Viele Frauen, die bisher nicht erwerbstätig waren, treten als Teilzeitbeschäftigte mit niedrigem individuellem Einkommen<sup>8)</sup> in den Erwerbsprozess ein. Sie stärken damit das Haushaltseinkommen, obwohl die Streuung der Individualeinkommen vergrößert wird.

Die Streuung der Bruttomarkteinkommen der Haushalte der unselbständig Beschäftigten ist etwas geringer als die der Individualeinkommen der Beschäftigten. Bei einem durchschnittlichen monatlichen Bruttomarkteinkommen der Unselbständigenhaushalte von 4.033 € (Median 3.451 €) im Jahr 2005 waren die Dezilspanne (Relation zwischen dem 10. und dem 1. Dezil) und der Gini-Koeffizient niedriger als für die Individualeinkommen. Wie der Anstieg des Gini-Koeffizienten (Übersicht 1) seit den frühen 1980er-Jahren und die Entwicklung der Einkommensanteile (Abbildung 2) zeigen, nahm die Ungleichheit der Bruttomarkteinkommen der Unselbständigenhaushalte kontinuierlich zu. In den unteren Dezilen sanken die nominellen Bruttomarkteinkommen sowohl auf Personen- als auch auf Haushaltsebene teils beträchtlich. In dieselbe Richtung wie diese Befragungsergebnisse weisen die Registerdaten der Lohnsteuerstatistiken (allerdings Steuerfälle und nicht Personen; Guger – Marterbauer, 2007): Der starke Anstieg der Teilzeitbeschäftigung und der atypischen Beschäftigung dämpfte die Lohneinkommen in den unteren Dezilen deutlich. Davon waren nicht nur die Individualeinkommen betroffen, sondern auch die Haushaltseinkommen, weil zum einen der Anteil der Einpersonenhaushalte zunimmt und zum anderen mit der Angleichung der Bildungs- und Erwerbsstandards vermehrt einkommensstarke und einkommensschwache Personen gemeinsam in einem Haushalt leben.

Abbildung 2: Verteilung der Bruttomarkteinkommen der Unselbständigenhaushalte



Q: Guger (1987, 1996), EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

Generell ungleicher verteilt als die Einkommen der Unselbständigenhaushalte sind die der Haushalte der Nicht-Selbständigen, die neben unselbständig Beschäftigten

<sup>8)</sup> Zu den geschlechtsspezifischen Einkommensunterschieden siehe Grünberger – Zulehner (2009).

auch Pensionisten und Pensionistinnen, Arbeitslose und Studierende umfassen. Obgleich in der vorliegenden Analyse die Pensionen zu den Markteinkommen zählen, ist der Anteil der Markteinkommen in den unteren Einkommensschichten relativ gering. In diesen Haushalten blieb die Streuung in den 1990er-Jahren laut Gini-Maß konstant, seit 2000 nahm aber der Anteil der Lohneinkommen stärker ab. Die Teilzeit- und atypische Beschäftigung dürfte damit in den Haushalten von Personen mit Transfereinkommen besonders stark zugenommen haben.

2005 betragen die durchschnittlichen monatlichen Markteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte 3.273 € (mit Pensionen, aber ohne übrige Transfers, Median 2.721 €; Übersicht 1). Die Dezilspanne (Relation zwischen dem 10. und dem 1. Dezil) stieg deutlich von 15,5 im Jahr 2000 auf 19,1 im Jahr 2005.

Die Primäreinkommensverteilung wurde in den letzten 1½ Jahrzehnten deutlich ungleicher. Auf individueller Ebene nahm die Streuung der Bruttomarkteinkommen vor allem in den 1990er-Jahren erheblich zu.

Die Haushaltseinkommen sind ohne Berücksichtigung der Haushaltgröße und -zusammensetzung kein eindeutiger Indikator für die ökonomische Situation eines Haushalts. Im 4. Einkommensquartil lebten 2005 mit durchschnittlich 3 Personen doppelt so viele Personen in einem Haushalt wie im 1. Quartil, und die Zahl der Kinder (unter 14 Jahren) ist im unteren Einkommensdrittel wegen des hohen Anteils der Pensionistenhaushalte mit 0,2 Kindern je Haushalt halb so hoch wie in den anderen Terzilen.

Berücksichtigt man die Größe und Zusammensetzung des Haushalts anhand der EU-Äquivalenzskala und sortiert die Haushalte nach dem gewichteten Pro-Kopf- bzw. Äquivalenzeinkommen, so variiert die durchschnittliche Zahl der Personen nur geringfügig (1. und 4. Quartil 2,1 Personen je Haushalt, 2. Quartil 2,4, 3. Quartil 2,3). Entsprechend weniger streut die Äquivalenzzahl, die neben der Zahl der Personen auch deren Alter einbezieht (1. und 2. Dezil 1,4, 3. bis 8. Dezil 1,6, 9. und 10. Dezil 1,5).

Die Verteilung der Bruttomarkteinkommen der Haushalte änderte sich in den 1990er-Jahren nur wenig, wurde aber seit 2000 merklich ungleicher. Das untere Terzil der Nicht-Selbständigenhaushalte bezog Anfang der 1990er-Jahre 12,1% der Bruttomarkteinkommen, 2005 11,9%. Der Anteil des oberen Terzils stieg in diesem Zeitraum von 59,6% auf 59,9%. Eine realistische Einschätzung der Verteilung der Haushaltseinkommen muss die Größe der Haushalte und ihre Zusammensetzung berücksichtigen. Dazu werden hier gewichtete Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen) berechnet.

## Übersicht 2: Grenzen und Durchschnitte von Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der privaten Haushalte

2005

	Unselbständigenhaushalte			Nicht-Selbständigenhaushalte		
	Obergrenze in €	Durchschnitt in €	Anteile in %	Obergrenze in €	Durchschnitt in €	Anteile in %
<i>Bruttoäquivalenzmarkteinkommen</i>						
1. Terzil	1.700	1.226	16,7	1.416	895	14,0
2. Terzil	2.605	2.131	29,0	2.338	1.856	29,1
3. Terzil	Über 2.605	3.980	54,3	Über 2.338	3.635	56,9
1. Dezil	1.077	792	3,2	793	385	1,8
2. Dezil	1.376	1.237	5,0	1.073	923	4,3
3. Dezil	1.631	1.503	6,2	1.342	1.219	5,7
4. Dezil	1.867	1.741	7,1	1.590	1.466	6,9
5. Dezil	2.117	1.986	8,1	1.839	1.712	8,0
6. Dezil	2.403	2.257	9,2	2.126	1.977	9,3
7. Dezil	2.729	2.565	10,5	2.471	2.295	10,8
8. Dezil	3.167	2.934	12,0	2.898	2.677	12,6
9. Dezil	3.976	3.540	14,5	3.702	3.246	15,2
10. Dezil	Über 3.976	5.905	24,1	Über 3.702	5.393	25,3
Insgesamt		2.446	100,0		2.129	100,0
<i>Verhältnis 10. zu 1. Dezil</i>						
2005		7,5			14,0	
2000		6,6			10,8	
<i>Gini-Koeffizient</i>						
2005			0,294			0,335
2000			0,285			0,329

Q: EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen.

Die so gewichteten Pro-Kopf- oder Äquivalenzeinkommen sind deutlich weniger ungleich verteilt als die Haushaltseinkommen. Der Gini-Koeffizient der gewichteten Pro-Kopf-Bruttomarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte war mit 0,329 im Jahr 2000 und 0,335 im Jahr 2005 um rund 10% niedriger als jener der Haushaltseinkommen. Während 2005 knapp 60% der Haushaltseinkommen auf das obere Drittel, 28% auf das mittlere und nur 12% auf das untere Drittel der Nicht-Selbständigenhaushalte entfielen, flossen nur 57% der äquivalenten Bruttomarkteinkommen ins obere, gut 29% ins mittlere und 14% ins untere Drittel (Übersichten 1 und 2). Die Haushalte der unselbständig Beschäftigten sind homogener, daher ändert sich die Verteilung durch die Gewichtung nur wenig. Der Gini-Koeffizient der Äquivalenzeinkommen war für diese Haushalte im Jahr 2000 mit 0,285 um rund 3% und im Jahr 2005 mit 0,294 um rund 6% niedriger als jener der Haushaltseinkommen. Die Verteilung der Markteinkommen wurde aber auch auf Basis der Äquivalenzeinkommen ungleicher: Seit 2000 stieg der Gini-Koeffizient für die Nicht-Selbständigenhaushalte um rund 2% und für die Unselbständigenhaushalte um 3½%.

Die Zunahme der Ungleichheit in der Verteilung der Markteinkommen war vor allem konjunktur- und strukturbedingt: Auf der individuellen Ebene nahmen zum einen Teilzeitarbeit und atypische Beschäftigungsformen stark zu, und zum anderen dämpften der technische Fortschritt und die Globalisierung die Einkommen der Geringqualifizierten, während diese Faktoren Hochqualifizierte eher begünstigen. Auf Haushaltsebene dürften in den unteren Einkommensgruppen sowohl der Zuverdienst durch Teilzeitbeschäftigung als auch der verstärkte Zustrom von Pensionisten und Pensionistinnen mit langen Versicherungszeiten und folglich höherer Pension einen Ausgleich schaffen.

## Staat verringert Ungleichheit der Markteinkommen deutlich

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

Die vertikale Umverteilung von den hohen zu den niedrigen Einkommen kommt vor allem durch die Staatsausgaben zustande. Das Steuer- und Abgabensystem insgesamt belastet zwar verschiedene Einkunftsarten sehr unterschiedlich, wirkt aber bezogen auf die Markteinkommen kaum progressiv – die Abgabenleistung der Unselbständigenhaushalte nach Einkommensschichten ist gemessen am Einkommen relativ einheitlich.

Das äquivalente Bruttomarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte betrug im Jahr 2005 monatlich 2.130 €, das durchschnittliche Sekundäreinkommen – nach der Umverteilung durch Abgaben und staatliche Leistungen – rund 1.930 € (Übersicht 3). Die untere Hälfte der Verteilung bis zu einem monatlichen äquivalenten Bruttomarkteinkommen von 1.840 € gewinnt durch den Umverteilungsprozess, während die obere verliert: Das 1. Dezil – die 10% der Haushalte mit den niedrigsten Markteinkommen – bezieht vor dem staatlichen Umverteilungsprozess ein gewichtetes Bruttomarkteinkommen pro Kopf von 385 € (Äquivalenzeinkommen) und verfügt nach Umverteilung über ein um gut 190% höheres Sekundäreinkommen von rund 1.130 €. Im 5. Dezil gleichen einander die Abgabenleistungen und die empfangenen monetären und realen öffentlichen Transfers fast aus, das Primär- und das Sekundäreinkommen liegen bei gut 1.700 €. Im obersten Dezil bleiben dagegen die empfangenen Transfers mit fast 1.700 € monatlich oder rund 30% des Markteinkommens hinter der Abgabenleistung zurück (Abbildung 3).

Nach Terzilen bewirkte die staatliche Umverteilung im Jahr 2005 einen Einkommengewinn des unteren Drittels von 9 Prozentpunkten (14% der Markteinkommen, 23% der Sekundäreinkommen) und des mittleren Drittels von rund 1¼ Prozentpunkten (von 29,1% auf 30,4%), während der Anteil des oberen Drittels an den Sekundäreinkommen um fast 10 Prozentpunkte niedriger war als an den Markteinkommen (56,9% bzw. 46,6%; Übersicht 4).

Der Gini-Koeffizient, betrug im Jahr 2005 für die Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte 0,335 und sank durch die Aktivitäten der öffentlichen Haushalte um 45% auf 0,185. Im Jahr 2000 war nach diesem Maß die Umverteilung etwa gleich stark wie 2005, aber stärker als im Jahr 1991.

### Übersicht 3: Von der äquivalenten Primär- zur äquivalenten Sekundärverteilung – Gewichtete Pro-Kopf-Einkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte

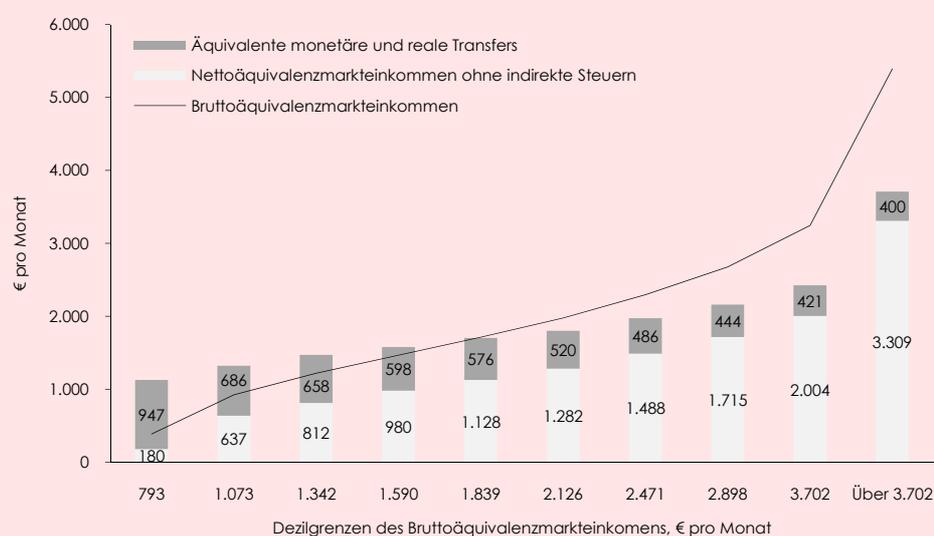
2005

	Äquivalente Primärverteilung		Äquivalente Abgaben insgesamt Durchschnitt € pro Monat	Äquivalente monetäre und reale Transfers Durchschnitt	Äquivalente Sekundärverteilung Durchschnitt
	Obergrenze	Durchschnitt			
<i>Bruttoäquivalenzmarkteinkommen</i>					
1. Terzil	1.416	895	315	749	1.330
2. Terzil	2.338	1.856	641	544	1.759
3. Terzil	Über 2.338	3.635	1.371	428	2.692
<i>Dezil</i>					
1. Dezil	793	385	205	947	1.127
2. Dezil	1.073	923	286	686	1.323
3. Dezil	1.342	1.219	407	658	1.470
4. Dezil	1.590	1.466	486	598	1.578
5. Dezil	1.839	1.712	584	576	1.704
6. Dezil	2.126	1.977	695	520	1.801
7. Dezil	2.471	2.295	806	486	1.974
8. Dezil	2.898	2.677	962	444	2.159
9. Dezil	3.702	3.246	1.241	421	2.426
10. Dezil	Über 3.702	5.393	2.085	400	3.709
Insgesamt		2.129	776	574	1.927
Verhältnis 10. zu 1. Dezil		14,0	10,2	0,4	3,3

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/05, WIFO-Berechnungen.

### Abbildung 3: Äquivalenzeinkommen und äquivalente monetäre und reale Transfers nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte

2005



Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/05, WIFO-Berechnungen.

Anschaulicher wird das Ausmaß der staatlichen Umverteilung durch die Dezilspanne ausgedrückt: Aufgrund der äquivalenten Primäreinkommen – also vor dem staatlichen Umverteilungsprozess – betrug 2005 das äquivalente Durchschnittseinkommen im obersten Dezil das 14-Fache von jenem im untersten Dezil, nach Berücksichtigung der direkten Steuern (Lohnsteuer, Sozialversicherungsbeiträge) und der monetären Transfers, d. h. auf Basis der verfügbaren Einkommen, nur das 5-Fache. Berücksichtigt man auch die indirekten Steuern, die Haushalte über ihren Konsum leisten, und das öffentliche Güter- und Dienstleistungsangebot, das den privaten Haushalten zugute kommt (Sekundärverteilung), so betrug die Spanne zwischen dem 10. Dezil und dem

1. Dezil nur 3,3. Dabei werden allerdings nicht nur Einkommen, sondern die gesamte Wohlfahrtsverteilung verglichen; da Pensionistenhaushalte und Haushalte mit Kindern in den unteren Dezilen stärker vertreten sind, kommt in diesen Einkommenschichten den Leistungen der Gesundheits-, Bildungs- und Familienpolitik große Bedeutung zu.

*Übersicht 4: Äquivalente Primär- und Sekundärverteilung der Nicht-Selbständigenhaushalte*

2005

	Äquivalente Primärverteilung		Äquivalente Abgaben insgesamt		Äquivalente monetäre und reale Transfers		Äquivalente Sekundärverteilung	
	Anteile in %	Anteile in %	In % des Einkommens	Anteile in %	In % des Einkommens	Anteile in %	In % des Einkommens	
<i>Bruttoäquivalenzmarkteinkommen</i>								
1. Terzil	14,0	13,5	35,2	43,5	83,7	23,0	148,5	
2. Terzil	29,1	27,5	34,5	31,6	29,3	30,4	94,8	
3. Terzil	56,9	58,9	37,7	24,9	11,8	46,6	74,1	
1. Dezil	1,8	2,7	53,3	16,6	246,0	5,9	292,7	
2. Dezil	4,3	3,7	31,0	11,9	74,4	6,8	143,4	
3. Dezil	5,7	5,2	33,4	11,5	54,0	7,6	120,6	
4. Dezil	6,9	6,3	33,1	10,4	40,8	8,2	107,7	
5. Dezil	8,0	7,5	34,1	10,0	33,6	8,8	99,5	
6. Dezil	9,3	9,0	35,2	9,1	26,3	9,4	91,1	
7. Dezil	10,8	10,4	35,1	8,5	21,2	10,2	86,0	
8. Dezil	12,6	12,4	35,9	7,7	16,6	11,2	80,7	
9. Dezil	15,2	16,0	38,2	7,3	13,0	12,6	74,7	
10. Dezil	25,3	26,9	38,7	7,0	7,4	19,2	68,8	
Insgesamt	100,0	100,0	36,4	100,0	26,9	100,0	90,5	
Gini-Koeffizient	0,335	0,354		- 0,144		0,185		

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/05, WIFO-Berechnungen.

In Österreich dominieren universelle wohlfahrtsstaatliche Leistungen. Große Teile der öffentlichen Mittel werden unabhängig von der Bedürftigkeit – weitgehend nach der Personenzahl in den einzelnen Einkommenschichten – verteilt: von den Gesunden zu den Kranken bzw. von den kinderlosen zu den kinderreichen Haushalten. Trotzdem wirken die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen in Österreich stärker umverteilend als die selektiven streng bedarfsgeprüften Leistungen in den Wohlfahrtssystemen angloamerikanischer Prägung. Werden die Wohlhabenden von den Wohlfahrtssystemen ausgeschlossen und sozialstaatliche Leistungen nur auf die Bedürftigen fokussiert, so stößt der Sozialstaat rasch an Finanzierungsgrenzen, und die Leistungen für die Armen fallen gering aus.

Eine Verringerung des staatlichen Leistungsangebotes trifft daher in der Regel Haushalte mit niedrigem Einkommen unverhältnismäßig stark, während sie für Bevölkerungsschichten mit hohem Einkommen über den Markt substituiert werden kann.

**Keine Umverteilung durch Steuern und Abgaben**

**Progressive Wirkung der Lohnsteuer**

In der Öffentlichkeit herrscht vielfach der Eindruck, in Österreich würde durch die Abgaben stark von den oberen zu den unteren Einkommensgruppen umverteilt. Dies wird durch die vorliegende Untersuchung nicht bestätigt. Progressive Wirkungen gehen nur von der Besteuerung der Einkommen aus (die Besteuerung von Vermögen wurde nicht untersucht).

Das Aufkommen an Lohnsteuer (16,9 Mrd. €) wurde 2005 zu 71% vom oberen Drittel der Unselbständigenhaushalte geleistet, zu 21% vom mittleren und zu nur 7,5% vom unteren Drittel. Dies ist im Wesentlichen ein Ergebnis der ungleichen Verteilung der Einkommen und des Progressionsgrades dieser Steuer. Der Progressionsgrad erhöhte sich seit den 1980er-Jahren merklich. Durch die Ausweitung der Freibeträge im Rahmen der Einkommensteuerreformen der letzten Jahre wurde die Lohnsteuerbelastung der unteren Einkommensgruppen verringert, profitiert haben davon aber auch

die oberen Einkommensgruppen. Gleichzeitig wurde der Eingangssteuersatz stark angehoben (und im Rahmen der Reform 2009 nur geringfügig gesenkt).

Gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigenhaushalte betrug die geleistete Lohnsteuer 2005 im ersten Drittel 5%, im zweiten Drittel 9% und im dritten Drittel 16,5%. Selbst im 10. Dezil erreichte sie nur 20,7% des Bruttoäquivalenzeinkommens. Im Durchschnitt betrug die Lohnsteuerleistung im Jahr 2005 12,2% des Einkommens.

Die progressive Wirkung der Einkommensbesteuerung wird durch die leicht regressiv wirkende Wirkung der Sozialabgaben geschmälert. Das Aufkommen an Sozialversicherungsbeiträgen der Unselbständigen ist höher als jenes an Lohnsteuer. In Österreich wird der Sozialstaat zu etwa drei Vierteln und damit in hohem Maß durch Sozialversicherungsbeiträge finanziert, andere Länder weisen einen höheren Anteil an Steuerfinanzierung auf. Bis zu einem laufenden Bruttomonatsbezug von 3.000 € (einschließlich Sonderzahlungen) sind die Sozialabgaben höher als die Lohnsteuerleistung. Da die Bezüge von etwa 80% der unselbständig Beschäftigten unter dieser Grenze bleiben, bilden die Sozialversicherungsbeiträge für den Großteil von ihnen die wichtigste Abgabenleistung. Die Sozialabgaben wurden in den letzten Jahrzehnten parallel zum Ausbau des Sozialstaates merklich erhöht: 1975 betrug die Beitragsätze in der Sozialversicherung insgesamt für Arbeiter und Arbeiterinnen 13,9% der Bemessungsgrundlage, für Angestellte 13%, bis 1995 stiegen sie auf 18,20% bzw. 17,65%. Seither ergab sich nur für Angestellte durch die Angleichung der Beiträge in der Krankenversicherung ein Anstieg.

Im Jahr 2005 machten die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung etwa 15 Mrd. € aus, im Durchschnitt 14,6% der Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigenhaushalte. Die Beitragsätze sind zwischen der Geringfügigkeitsgrenze und der Höchstbeitragsgrundlage konstant und wirken daher für rund 90% der unselbständig Beschäftigten proportional. Für Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage (2009: 4.020 €) sind durchwegs etwa 720 € pro Monat zu leisten. Daraus ergibt sich eine regressiv wirkende Wirkung der Sozialabgaben. 19% des Aufkommens entfielen 2005 auf das untere Drittel, 31% auf das mittlere und 50% auf das obere. Das untere Drittel zahlt 15% des Einkommens an Sozialabgaben, das mittlere 16% und das obere 14%. Die regressiv wirkende Wirkung der Sozialabgaben wird dadurch verstärkt, dass Sozialversicherungsbeiträge als Werbungsausgaben berücksichtigt werden und die Steuerbemessungsgrundlage der Lohnsteuer vermindern.

Aus diesen verteilungspolitischen, aber auch aus allokativen Gründen sprach sich das WIFO mehrfach für eine Verringerung der hohen Belastung des Faktors Arbeit mit Sozialabgaben und für eine stärkere Finanzierung des Sozialstaates durch Steuern aus (Guger et al., 2008). Die Verringerung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung im unteren Einkommensbereich im Jahr 2008 (deren Wirkungen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung noch nicht berücksichtigt werden konnten) geht aus dieser Sicht in die richtige Richtung.

Die Bedeutung indirekter Steuern auf Güter und Dienstleistungen wurde in den letzten Jahrzehnten erheblich ausgeweitet. Den höchsten Anteil am Aufkommen hat mit etwa drei Vierteln der Einnahmen die Mehrwertsteuer. Andere Verbrauchsteuern sind die Mineralölsteuer, Energie- und Normverbrauchsabgabe, Versicherungs- und motorbezogene Versicherungsteuer, Kfz-Steuer, Tabak-, Bier- und Alkoholsteuer.

Verbrauchsteuern haben generell stark regressiv wirkende Verteilungswirkungen, weil der Anteil der Konsumausgaben bei wachsendem Einkommen sinkt. Gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen verringert sich die Belastung mit indirekten Steuern bei steigendem Einkommen merklich. 2005 leistete das erste Drittel der Unselbständigenhaushalte 15% seines Einkommens an indirekten Steuern, das zweite Drittel 12%, das obere Drittel hingegen nur 9% (Übersicht 5).

*Die Lohnsteuer belastet die obersten Einkommensgruppen relativ stark. Dies ist primär Ergebnis der ungleichen Verteilung der Einkommen, aber auch eines zunehmenden Progressionsgrades der Einkommensteuer.*

### **Sozialversicherungsbeiträge wirken leicht regressiv**

*Die Sozialabgaben wirken leicht regressiv, vor allem wegen der Höchstbeitragsgrundlage, die das oberste Einkommensfünftel der unselbständig Beschäftigten begünstigt.*

### **Niedrige Einkommen durch Verbrauchsteuern besonders belastet**

*Die Verbrauchsteuern belasten in Relation zum Einkommen die unteren Einkommensschichten deutlich stärker als die oberen. Die tendenzielle Zunahme der Bedeutung indirekter Steuern beeinträchtigt somit die Verteilungswirkungen des Abgabensystems.*

Übersicht 5: Äquivalente Abgaben der Unselbständigenhaushalte

2005

	Lohnsteuer			Äquivalent Sozialversicherung <sup>1)</sup>			Indirekte Steuern		
	€ pro Monat	Anteile in %	In % des Einkommens	€ pro Monat	Anteile in %	In % des Einkommens	€ pro Monat	Anteile in %	In % des Einkommens
<b>Bruttoäquivalenzgesamteinkommen</b>									
1. Terzil	70	7,5	5,0	208	18,6	14,8	208	24,9	14,8
2. Terzil	201	21,3	9,0	351	31,3	15,7	268	32,1	12,0
3. Terzil	671	71,2	16,5	562	50,1	13,9	359	43,0	8,9
<b>10. Dezil</b>									
1. Dezil	26	0,8	2,6	140	3,7	14,0	209	7,5	20,8
2. Dezil	69	2,2	4,9	209	5,6	14,8	212	7,6	14,9
3. Dezil	100	3,2	6,0	251	6,7	15,2	198	7,1	12,0
4. Dezil	135	4,3	7,2	290	7,8	15,4	248	8,9	13,2
5. Dezil	175	5,6	8,3	328	8,8	15,6	274	9,9	13,1
6. Dezil	225	7,2	9,6	371	9,9	15,8	271	9,7	11,5
7. Dezil	273	8,7	10,3	419	11,2	15,8	264	9,5	10,0
8. Dezil	383	12,2	12,7	474	12,7	15,7	301	10,8	9,9
9. Dezil	518	16,5	14,4	556	14,9	15,4	350	12,6	9,7
10. Dezil	1.236	39,3	20,7	698	18,6	11,7	456	16,4	7,6
Insgesamt	314	100,0	12,2	374	100,0	14,6	278	100,0	10,8
Gini-Koeffizient		0,507			0,240			0,135	

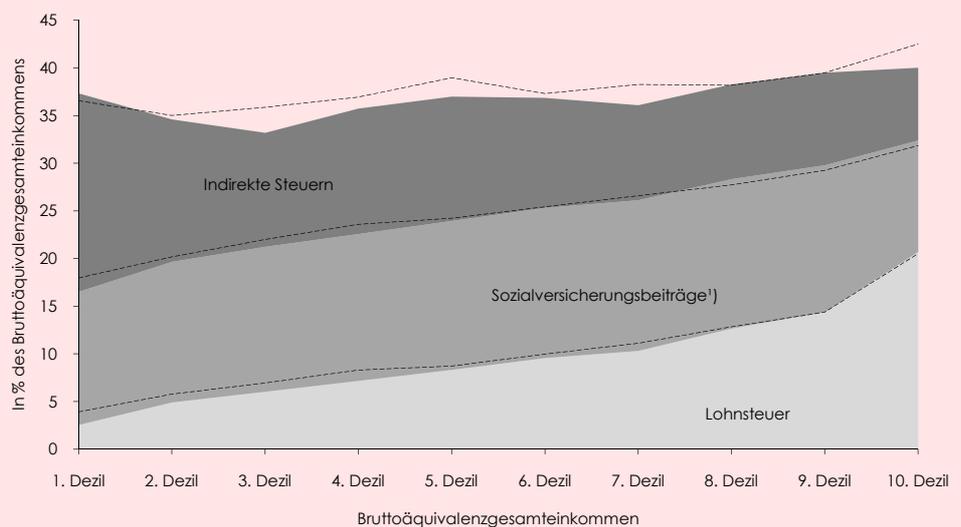
Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/05, WIFO-Berechnungen. – <sup>1)</sup> Arbeitnehmerbeitrag.

**Abgaben wirken nicht umverteilend**

Die öffentlichen Abgaben belasten die Unselbständigenhaushalte gemessen an ihrem Einkommen etwa gleich stark, doch die Struktur der geleisteten Abgaben unterscheidet sich deutlich. Das untere Einkommensdrittel leistet gemessen am Einkommen besonders viel an indirekten Steuern und Sozialabgaben, das obere Drittel vor allem an Lohnsteuer.

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass vom Abgabensystem insgesamt keine umverteilenden Wirkungen ausgehen. Die Analyse bezieht sich auf die Haushalte der Unselbständigen bzw. Nicht-Selbständigen. Haushalte, die Einkommen aus selbständiger Tätigkeit bzw. Vermögenseinkommen beziehen, konnten hingegen nicht erfasst werden. Informationen über die Verteilung von Vermögen deuten darauf hin, dass das Abgabensystem bei Berücksichtigung von Vermögenseinkommen und deren Besteuerung insgesamt sogar eine regressiv Wirkung haben dürfte.

Abbildung 4: Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigenhaushalte



Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, Konsumerhebung 2004/05, WIFO-Berechnungen. – <sup>1)</sup> Arbeitnehmerbeitrag. Flächen . . . 2005, Linien . . . 2000.

Gemessen am Einkommen zahlen die Unselbständigenhaushalte etwa gleich viel an Steuern und an Sozialabgaben. Allerdings unterscheidet sich die Struktur der Abgabenerleistung zwischen den Haushalten beträchtlich. Personen im unteren Einkommensdrittel der Unselbständigenhaushalte werden vor allem durch Sozialversicherungsbeiträge und Verbrauchsteuern belastet (jeweils etwa 15% des Einkommens).

Die Belastung aus diesen beiden Abgaben nahm in den letzten Jahrzehnten zu. Hingegen verlor die Lohnsteuer durch die Ausweitung der Freibeträge merklich an Gewicht. Sie belastete Personen im unteren Einkommensdrittel im Jahr 2005 nur noch mit 5% der Bruttoäquivalenzgesamteinkommen. Besonders groß ist der Unterschied zwischen den Quoten im 1. Dezil der Verteilung: Nahezu 21% der Bruttoeinkommen müssen für indirekte Steuern, 14% für Sozialabgaben und nur knapp 3% für Lohnsteuer aufgewandt werden (Übersicht 5, Abbildung 4).

Im mittleren Einkommensdrittel dominieren die Sozialversicherungsbeiträge mit knapp 16% der Einkommen vor den indirekten Steuern mit 12% und der Lohnsteuer mit 9%.

Nur für das obere Einkommensdrittel ist die Lohnsteuer die wichtigste Abgabe (16,5% der Bruttoeinkommen). Die Sozialabgaben erfordern 14% der Einkommen, die Verbrauchsteuern spielen eine untergeordnete Rolle (9%). Noch deutlicher wird diese Struktur anhand des 10. Dezils der Einkommensverteilung: Die Quote der Lohnsteuer ist mit 21% des Einkommens fast doppelt so hoch wie die der Sozialabgaben und nahezu dreimal so hoch wie die der Verbrauchsteuern.

Eine Tendenz im Abgabensystem, die auf eine Verringerung der Einkommensteuerbelastung und eine Ausweitung der Sozialabgaben und besonders der Verbrauchsteuern hinausläuft, bringt sehr regressive Verteilungswirkungen mit sich. Unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten wäre eine Verringerung der Sozialabgaben vor allem im unteren Einkommensbereich sinnvoll. Sie dürfte allerdings nicht durch eine Ausweitung der indirekten Steuern kompensiert werden.

Die gesamten Staatsausgaben betragen in Österreich im Jahr 2007 rund 114 Mrd. €, 42,1% des BIP (2005 rund 100 Mrd. € bzw. 42,2% des BIP). Etwa drei Viertel der Ausgaben entfallen auf die Bereiche Soziales, Gesundheit und Bildung. Der heimische Sozialstaat unterscheidet sich erheblich von dem anderer Länder: Viele monetäre Leistungen wie Pensionen oder Arbeitslosengelder werden nach dem Versicherungsprinzip vergeben und hängen damit vom früheren Einkommen ab. Mit dieser horizontalen Umverteilung gehen allerdings merklich vertikale Verteilungswirkungen zugunsten der unteren und mittleren Einkommensgruppen einher. Liberale Sozialstaaten wie die USA, die sich auf die Vermeidung von Armut durch bedarfsgeprüfte Leistungen konzentrieren, weisen geringere Umverteilungswirkungen und geringeren Erfolg in der Armutsvermeidung auf. Hingegen erzielen die überwiegend steuerfinanzierten Wohlfahrtsstaaten Skandinaviens sowohl stärkere Umverteilungswirkungen als auch eine bessere soziale Absicherung nach unten.

In der vorliegenden Untersuchung wurde die größte Kategorie der Staatsausgaben, die öffentlichen Pensionen, nicht unter dem Titel staatlicher Umverteilung untersucht. Pensionen, die der Lohnsteuer unterliegen, wurden wie in den vorhergehenden Umverteilungsstudien des WIFO als Primäreinkommen und nicht als Transfers behandelt. In der Folge werden die unterschiedlichen Ausgabenbereiche einzeln beleuchtet. Neben der Verteilung der Ausgaben auf einzelne Einkommensgruppen wird dabei die relative Bedeutung der staatlichen Transfers und Leistungen gemessen an den Bruttoäquivalenzmarkteinkommen und an den -gesamteinkommen der entsprechenden Personengruppen gezeigt.

Arbeitslosengelder, Notstandshilfe und Sozialhilfe haben unter allen hier analysierten staatlichen Leistungen die größte progressive Wirkung. Sie kommen am stärksten den sozial schwächeren Bevölkerungsschichten zugute und sind ein substanzieller Bestandteil von deren Einkommen.

Im Jahr 2005 flossen – unter Berücksichtigung von Haushaltsgröße und Altersstruktur der Haushalte – fast 90% aller mit Arbeitslosigkeit zusammenhängender Leistungen (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe und Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik) an das untere Drittel der Nicht-Selbständigenhaushalte, knapp 9% an das mittlere und nur etwa 2% an das obere Drittel (Übersicht 7). Im untersten Dezil der Nicht-Selbständigenhaushalte betragen die Mittel aus der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik (ohne Sozialhilfe) über 70% der Bruttoäquivalenzmarkteinkommen, im unteren

---

**Untere und mittlere Einkommensgruppen profitieren besonders von Staatsausgaben**

---

**Ausgaben für Arbeitslosigkeit begünstigen unterste Einkommensgruppen**

Staatsausgaben im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit fließen nahezu ausschließlich an das untere Einkommensdrittel. Der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit trug in den letzten Jahrzehnten wesentlich dazu bei, dass die Wirkung der Staatsausgaben insgesamt progressiver wurde.

Drittel 11%. Die oberen Einkommensgruppen sind kaum von Arbeitslosigkeit betroffen.

Für jene Haushalte, die Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe beziehen, machen diese Arbeitslosenleistungen einen bedeutenden Teil des Gesamteinkommens (Markteinkommen und monetäre Transfers) aus. Die passiven Leistungen trugen 2005 im untersten Dezil knapp 70% des Gesamteinkommens dieser Haushalte bei, im unteren Drittel fast 50%. Einschließlich der Mittel aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die nicht Teil des Einkommens sind, ergibt sich ein Wert von rund 100% für das 1. Dezil und knapp 70% für das 1. Terzil. In den obersten Einkommensgruppen spielen die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung für das Gesamteinkommen der Haushalte eine untergeordnete Rolle. Im oberen Drittel kamen 12% des Haushaltseinkommens aus Arbeitslosengeld und Notstandshilfe, weitere 5% aus Mitteln der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Übersicht 8).

Übersicht 6: Äquivalente reale Transfers der Nicht-Selbständigenhaushalte 2005

	Gesundheitsleistungen und Pflegegeld		Äquivalent In % des Einkommens		Bildungsleistungen		In % des Einkommens
	€ pro Monat	Anteile in %	€ pro Monat	Anteile in %	€ pro Monat	Anteile in %	
<i>Bruttoäquivalenzmarkteinkommen</i>							
1. Terzil	355	37,0	39,7	148	40,4	16,6	
2. Terzil	311	32,4	16,8	135	36,7	7,3	
3. Terzil	293	30,5	8,1	84	22,9	2,3	
1. Dezil	300	9,4	78,0	176	14,5	45,8	
2. Dezil	401	12,5	43,5	142	11,6	15,4	
3. Dezil	380	11,9	31,2	127	10,4	10,4	
4. Dezil	330	10,3	22,5	143	11,7	9,8	
5. Dezil	316	9,9	18,5	149	12,2	8,7	
6. Dezil	302	9,5	15,3	129	10,6	6,5	
7. Dezil	301	9,4	13,1	106	8,6	4,6	
8. Dezil	296	9,3	11,1	92	7,5	3,4	
9. Dezil	273	8,5	8,4	96	7,8	3,0	
10. Dezil	298	9,3	5,5	63	5,1	1,2	
Insgesamt	320	100,0	15,0	122	100,0	5,7	
Gini-Koeffizient		-0,045			-0,135		

Q: EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen.

In den letzten Jahrzehnten stieg die Zahl der registrierten Arbeitslosen beträchtlich (1990: 166.000, 2000: 194.000, 2005: 253.000, Prognose für 2010: 303.000). Die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik erhöhten sich in diesem Zeitraum auf etwa 5 Mrd. €. Damit nahmen auch die soziale Bedeutung der Mittel aus der Arbeitslosenversicherung und deren progressive Wirkung erheblich zu. Im unteren Drittel der Nicht-Selbständigenhaushalte verdreifachte sich der Anteil von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe an den Markteinkommen seit 1991. Ein wesentlicher Teil der Verstärkung der Umverteilungswirkung der gesamten Staatsausgaben ist auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit zurückzuführen.

Bezieht man auch die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung mit ein, die überwiegend über Beiträge durch eine zweckgebundene Gebahrung erfolgt, so verteilt das System massiv von oben nach unten um: Das obere Drittel zahlt fast zwei Drittel der Beiträge, die untere Hälfte der Haushalte ist Nettoempfänger des Systems.

Die Sozialhilfe hat gemessen am Umfang eine viel geringere Bedeutung, aber aufgrund der strengen Bedarfsprüfung eine stark progressive Wirkung zugunsten der untersten Einkommenschichten. Ausgehend vom Bruttoäquivalenzmarkteinkommen umfasste das 1. Dezil der Haushalte 2005 knapp 90% aller Personen mit Sozialhilfe, und auf sie entfielen ebenfalls 90% der Mittel; die Sozialhilfeleistungen machen dabei gut ein Viertel des Gesamteinkommens der Haushalte aus.

Österreich wandte im Jahr 2005 mit etwa 7½ Mrd. € oder 10% der Sozialleistungen im internationalen Vergleich relativ viel für Familienleistungen auf. Vier Fünftel der Ausgaben sind Geldleistungen, die überwiegend an keine Bedürftigkeitsprüfung gebunden sind. Das horizontale Verteilungsprinzip dominiert: Unabhängig vom Einkommen wird von kinderlosen zu kinderbetreuenden Haushalten umverteilt. Dennoch sind mit diesem horizontalen Ausgleich auch erhebliche vertikale Effekte verbunden.

Unter Berücksichtigung der Zahl der Haushaltsmitglieder und deren Altersstruktur – also auf Basis der gewichteten Pro-Kopf-Bruttomarkteinkommen – leben 63% der Kinder in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung, und auf sie entfallen 65% der familienpolitischen Leistungen. Rund um die Geburt erhalten Familien neben der Familienbeihilfe und den Absetzbeträgen zusätzliche Leistungen – so fließen über 63% des Kinderbetreuungsgeldes an das untere Einkommensdrittel der Haushalte, das überproportional viele junge Familien umfasst.

Der Mehrkindzuschlag und das Kinderbetreuungsgeld sind die Familienleistungen mit der stärksten progressiven Wirkung. Von den großvolumigen Leistungen wirken die öffentlichen Ausgaben für Kindergärten, die Familienbeihilfe, der Kinderabsetzbetrag, die öffentlichen Ausgaben für Freifahrten sowie Schulbücher unterdurchschnittlich progressiv. Der Unterhaltsabsetzbetrag weist als einzige Familienleistung eine Verteilungswirkung zugunsten der oberen Einkommenshälfte auf.

In Summe wirken die Familienleistungen stark progressiv auf die Einkommensverteilung. Ihnen kommt im Bereich niedriger Einkommen eine viel größere Bedeutung zu als im Bereich hoher: Bezogen auf die Nicht-Selbständigenhaushalte betragen 2005 die Familienleistungen im Durchschnitt 3,6%, im ersten Drittel 12% und im dritten Drittel 1,2% der Einkommen (Übersicht 7).

## Familienleistungen wirken progressiv

Die hohen Geldleistungen der Familienförderung begünstigen die unteren sozialen Schichten stark. Langfristig könnten allerdings durch eine Verlagerung zu Sachleistungen sowohl die Armutsgefährdung von Familien verringert als auch gesamtwirtschaftliche Ziele gefördert werden.

### Übersicht 7: Äquivalente monetäre Transfers der Nicht-Selbständigenhaushalte

2005

	Familienleistungen <sup>1)</sup>			Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Sozialhilfe <sup>2)</sup>			Wohnbeihilfen			Hinterbliebenenleistungen		
	€ pro Monat	Anteile in %	In % des Einkommens	€ pro Monat	Anteile in %	In % des Einkommens	€ pro Monat	Anteile in %	In % des Einkommens	€ pro Monat	Anteile in %	In % des Einkommens
<i>Bruttoäquivalenzmarkteinkommen</i>												
1. Terzil	108	46,7	12,1	112	88,3	12,6	9	88,2	1,1	16	63,5	1,7
2. Terzil	80	34,4	4,3	11	8,8	0,6	1	9,2	0,1	6	23,5	0,3
3. Terzil	44	18,8	1,2	4	2,9	0,1	0	2,6	0,0	4	13,0	0,1
1. Dezil	112	14,5	29,0	301	71,2	78,2	17	47,3	4,4	41	51,2	10,6
2. Dezil	100	12,9	10,8	29	6,8	3,1	10	29,0	1,1	4	3,3	0,4
3. Dezil	108	14,1	8,9	32	7,7	2,7	2	6,3	0,2	7	9,0	0,6
4. Dezil	91	11,8	6,2	27	6,3	1,8	3	8,7	0,2	4	3,6	0,2
5. Dezil	94	12,1	5,5	7	1,7	0,4	1	3,4	0,1	9	10,2	0,5
6. Dezil	80	10,4	4,1	5	1,2	0,2	1	2,8	0,1	3	3,1	0,1
7. Dezil	61	7,8	2,6	11	2,6	0,5	0	0,2	0,0	8	9,1	0,3
8. Dezil	46	6,0	1,7	7	1,6	0,3	1	1,5	0,0	2	2,4	0,1
9. Dezil	46	6,0	1,4	3	0,6	0,1	0	0,3	0,0	3	3,6	0,1
10. Dezil	34	4,4	0,6	1	0,3	0,0	0	0,5	0,0	4	4,5	0,1
Insgesamt	77	100,0	3,6	42	100,0	2,0	4	100,0	0,2	8	100,0	0,4
Gini-Koeffizient		- 0,193			- 0,723			- 0,671			- 0,442	

Q: EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen. – <sup>1)</sup> Einschließlich realer Leistungen wie Kindergärten. – <sup>2)</sup> Einschließlich realer Leistungen wie aktive Arbeitsmarktpolitik.

Besser zeigt sich das Ausmaß der horizontalen Umverteilung zu den kinderbetreuenden Haushalten anhand jener Haushalte, in denen mindestens ein Kind Familienbeihilfe bezieht: Die Familienleistungen trugen 2005 mit gut 12% erheblich zum Gesamteinkommen der Haushalte mit Kindern bei. Im unteren Drittel betrug dieser Anteil 25%, im mittleren 13,2% und im einkommensstärksten Drittel 5,9% (Übersicht 8). Dieser ausgeprägte Unterschied zwischen den Terzilen der Einkommensverteilung ist nicht

nur eine Folge des unterschiedlichen Einkommensniveaus, sondern auch der Zahl der Kinder je Haushalt: Auf das obere Drittel entfielen im Durchschnitt 1,5 Kinder, auf das untere 1,8. Unter den einzelnen Leistungen hat die Familienbeihilfe das größte Gewicht.

Die Familienförderung gewann im vergangenen Jahrzehnt nicht nur an Bedeutung, auch ihr Progressionsgrad erhöhte sich merklich: Zum einen wurden die Familienleistungen verstärkt (Einführung des Kinderbetreuungsgeldes und der Mehrkindstaffelung sowie Erhöhung der Familienbeihilfe), zum anderen trug die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt dazu bei, die Transferabhängigkeit der untersten Einkommenschicht zu erhöhen.

Die österreichische Familienförderung verteilt sehr stark zugunsten der Haushalte mit Kindern im unteren Einkommensbereich um, kann aber Armutsgefährdung von Alleinerziehenden und Mehrkindfamilien nicht ausreichend bekämpfen. Sie wird in Relation zum Mittelaufwand langfristigen ökonomischen und sozialen Zielsetzungen kaum gerecht. Sowohl was die Frühförderung der Kinder als auch was das Arbeitskräfteangebot der Frauen betrifft, erweisen sich die skandinavischen Familienförderungssysteme als überlegen, weil sie stärker auf öffentliche Betreuungsangebote statt auf Geldleistungen setzen.

Die öffentlichen Bildungsausgaben betragen im Jahr 2005 gut 11 Mrd. €; fast vier Fünftel davon entfielen auf den Schulbereich. Ihre Verteilungswirkungen hängen primär von der Kinderzahl, der Schulbesuchsdauer und dem Ausbildungstyp ab. 40% der Bildungsausgaben entfielen auf Haushalte im unteren Einkommensdrittel, 37% auf das mittlere und 23% auf das obere. Gemessen am Bruttoäquivalenzeinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte betragen die öffentlichen Bildungsausgaben 17% im unteren, 7% im mittleren und 2% im oberen Drittel. Die Bildungsausgaben wirkten damit merklich progressiv (Übersicht 6).

Die Verteilung der öffentlichen Ausgaben für Schulen (8,7 Mrd. €.) entsprach 2005 weitgehend der Verteilung der Zahl der Schulkinder über die Einkommensschichten. Ohne Berücksichtigung der Haushaltsgröße entfielen über zwei Drittel der Schulausgaben auf die obere Hälfte der Einkommensverteilung. Berücksichtigt man dagegen die Zahl der Personen pro Haushalt (Äquivalenzeinkommen), so flossen über 60% der Schulausgaben in die untere Einkommenshälfte, 41% in das erste Drittel, 38% in das zweite und 21% in das dritte. In Relation zum Bruttoäquivalenzeinkommen der Haushalte machten die Schulausgaben im unteren Drittel in der Einkommenshierarchie 41%, im oberen Drittel dagegen nur 12% aus. Die Schulausgaben betragen damit im Durchschnitt 21% der Einkommen und wirkten stark progressiv (Übersicht 8). Müssten die Haushalte die Schulkosten selbst finanzieren, dann wäre das bei den gegebenen Standards für die unteren und mittleren Einkommensgruppen nicht erschwinglich.

Dasselbe gilt für die Hochschulausgaben (2005: 2,5 Mrd. €). Da Studierende mit eigenem Haushalt nicht ihrem Elternhaushalt zugerechnet werden konnten, weisen sie ein relativ niedriges Einkommen auf, sodass sie auf Basis der Äquivalenzeinkommen zu 70% in den unteren zwei Dritteln der Haushalte vertreten sind. Mit 36,6% entfiel 2005 auf das untere Einkommensdrittel der größte Anteil der Hochschulausgaben, auf das mittlere 35,7% und das obere 27,7%. Studierende mit eigenem Haushalt haben zwar ein sehr niedriges Einkommen, kommen aber eher aus wohlhabenderen Familien. Berücksichtigt man nur Studierende, die bei ihren Eltern wohnen, so flossen 2005 in das erste Drittel 23%, in das zweite 39% und in das obere 38% der Hochschulausgaben.

Die öffentlichen Gesundheitsausgaben betragen im Jahr 2005 19,3 Mrd. €. Der Großteil der Leistungen entfiel auf die Krankenversicherungsträger (11,9 Mrd. €), sie werden zu 80% aus Versicherungsbeiträgen bestritten. Primär erfolgt mit diesen Mitteln eine horizontale Verteilung von den Gesunden zu den Kranken. Die Gesundheitsausgaben weisen einen sehr engen Zusammenhang mit dem Alter auf: Pensionisten und Pensionistinnen nehmen aufgrund der häufigeren Arztbesuche und Krankenhausaufenthalte die höchsten Gesundheitsaufwendungen in Anspruch.

### Verteilung der Bildungsausgaben hängt primär von Kinderzahl ab

*Unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße ergeben sich für die Bildungsausgaben progressive Verteilungswirkungen. Sie machen für die betroffenen Haushalte mit Schulkindern oder Studierenden im unteren Drittel 40% der Gesamteinkommen aus.*

### Große Bedeutung der öffentlichen Gesundheitsausgaben für sozial Schwache

Im Jahr 2005 entfielen auf Basis der Bruttoäquivalenzmarkteinkommen 53% der Gesundheitsleistungen auf die untere Einkommenshälfte. In Relation zum Äquivalenzmarkteinkommen betragen die öffentlichen Gesundheitsleistungen im 1. Dezil 70%, im ersten Drittel 36%, im mittleren Drittel 16% und im oberen 7,5%. Während die Gesundheitsausgaben seit 2000 im Durchschnitt in Relation zum Einkommen um gut ½ Prozentpunkt zunahmen, veränderte sich ihre Verteilung kaum. Sie wirken eindeutig progressiv.

Das öffentliche Gesundheitssystem ist unter dem Gesichtspunkt der Verteilungspolitik vor allem deshalb so wichtig, weil die Haushalte in den unteren und mittleren Einkommensgruppen Gesundheitsleistungen dieser Qualität selbst nicht finanzieren könnten.

Die öffentlichen Gesundheitsausgaben stiegen in den letzten Jahrzehnten stark, und sie wirken progressiv. Im 1. Dezil entsprechen sie fast 80%, im ersten Drittel 40% der Markteinkommen.

### Übersicht 8: Äquivalente Transfers der jeweils betroffenen Nicht-Selbständigenhaushalte

2005

	Gesundheitsleistungen	Pflegegeld	Bildungsleistungen Schulkinder	Bildungsleistungen Studierende	Äquivalent Familienleistungen	Aktive und passive Arbeitsmarkt- politik	Sozialhilfe	Wohn- beihilfen	Hinter- bliebenen- leistungen
	Anteile am Einkommen in %								
<i>Bruttoäquivalenzgesamteinkommen</i>									
1. Terzil	29,8	20,0	41,3	39,5	25,0	68,5	25,9	9,2	57,6
2. Terzil	15,2	15,0	21,6	19,0	13,2	22,4		3,9	29,0
3. Terzil	7,4	9,0	12,1	9,8	5,9	(17,0)			18,8
1. Dezil	44,2	22,2	73,9	73,9	43,1	100,8	(30,8)	10,9	
2. Dezil	32,7	22,2	44,5	(43,6)	26,5	53,8		10,0	
3. Dezil	23,7	17,9	33,2	26,3	21,5	45,8		7,0	
4. Dezil	19,3	17,1	27,9	22,2	17,6	26,2		(5,9)	
5. Dezil	16,9	15,9	23,5	24,4	14,3	(22,2)		(3,8)	
6. Dezil	13,6	15,4	20,5	16,1	12,1				
7. Dezil	12,1	9,4	17,0	13,5	9,6				
8. Dezil	9,9	8,3	15,2	11,5	7,8				
9. Dezil	7,9	10,6	11,7	10,4	6,1				
10. Dezil	5,2	(7,6)	8,4	7,9	4,0				
Insgesamt	13,3	14,0	21,4	17,2	12,2	47,8	24,5	7,2	29,5

Q: EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen. Zahlen in Klammern . . . niedrige Fallzahlen in der Stichprobe. Reale Transfers sind nicht Teil der Einkommensdefinition, sodass die öffentlichen Leistungen für die betroffenen Haushalte das Einkommen übersteigen können, z. B. Arbeitslosenleistungen im 1. Dezil.

Stark umverteilend wirken auch die Ausgaben für Pflegegeld: In der Äquivalenzeinkommensbetrachtung flossen 2005 60% der Pflegegeldleistungen an das untere Drittel und jeweils 20% an die anderen zwei Drittel der Verteilung. Die große Bedeutung des Pflegegeldes kommt in Relation zum Bruttoäquivalenzgesamteinkommen zum Ausdruck: Die Leistungen machten für die betroffenen Haushalte im ersten Drittel ein Fünftel, im mittleren 15% und im obersten 9% aus. Die Gesundheits- und Pflegeleistungen insgesamt entfielen im Jahr 2005 zu 37% auf das erste Drittel, zu 32% auf das zweite und zu 31% auf das obere Drittel.

Die öffentliche Hand gab im Jahr 2005 etwa 2,6 Mrd. € für Wohnbauförderung aus. 90% der Mittel werden für Objektförderung aufgewendet (im Wesentlichen Wohnbauförderdarlehen, Annuitäten- und Zinszuschüsse), die eher regressive Verteilungswirkungen aufweist. Von den Wohn- und Mietbeihilfen als subjektive Förderinstrumente gehen dagegen eindeutig progressive Wirkungen aus. Indirekt dürfte aber auch die Objektförderung durch die Ausweitung des Wohnungsangebotes und damit eine Dämpfung der Mieten Haushalten mit niedrigem Einkommen zugute kommen.

Hier konnte nur die Subjektförderung direkt den Haushalten zugerechnet werden, die Wohn- und Mietzinsbeihilfe beziehen. Auf Basis der Verteilung der Bruttoäquivalenzgesamteinkommen entfielen 2005 92% der Haushalte mit Wohn- oder Mietzinsbeihilfe auf die untere Hälfte der Einkommensverteilung und 8% auf die obere.

**Wohnbauförderung: Nur  
Wohnbeihilfe progressiv  
umverteilend**

## Staatsausgaben kommen unteren Einkommensgruppen überproportional zugute

*Die staatliche Umverteilung erfolgt in Österreich über die Ausgaben und nicht über die Einnahmen des Staates. Vom horizontalen Verteilungsprinzip des Sozialstaates gehen starke vertikale Verteilungswirkungen aus. Besondere Bedeutung haben neben den Sozialtransfers auch die öffentlichen Dienstleistungen des Gesundheits- und Bildungssystems.*

Die hier untersuchten Staatsausgaben wirken in Summe eindeutig progressiv auf die Einkommensverteilung, und der Progressionsgrad der monetären und realen öffentlichen Transfers nahm in den letzten 1½ Jahrzehnten zu. Dies ist vor allem eine Folge des starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit. In Relation zu den auf dem Markt erzielten Bruttoeinkommen betragen im Jahr 2005 die öffentlichen Leistungen (ohne öffentliche Pensionen, die hier als Markteinkommen behandelt werden) im unteren Drittel 74%, im mittleren Drittel 34% und im oberen 19%. Im Durchschnitt machten die hier analysierten Staatsausgaben, die Nicht-Selbständigenhaushalten zugute kommen, 30% der Bruttomarkteinkommen aus.

Die öffentlichen Transfers verbessern damit zum einen substanziell die Einkommenssituation der Haushalte mit niedrigen Einkommen, zum anderen wächst ihre Bedeutung gemessen an den Bruttomarkteinkommen deutlich. Ohne Berücksichtigung der Haushaltsgröße und -zusammensetzung entfallen wohl auf die obere Hälfte der Einkommenshierarchie mehr (2005: 55,3%) monetäre und reale Transfers als auf die untere (44,7%). Trotzdem wirken die Ausgaben progressiv, da ihnen in Relation zum Einkommen in den unteren Schichten größere Bedeutung zukommt als in den oberen. Nur die Arbeitslosengelder, die Notstands-, Sozial-, Wohn- und Mietzinsbeihilfe fließen zum überwiegenden Teil an die unteren Einkommenschichten. Der hohe Anteil an Leistungen in den oberen Einkommenschichten hängt in erster Linie mit der Haushaltsgröße zusammen: Die Zahl der Haushaltsmitglieder ist im ersten Viertel der Haushalte mit den niedrigsten Einkommen mit 1,5 Personen nur halb so groß wie im obersten (3 Personen) mit den höchsten Einkommen. Die durchschnittliche Haushaltsgröße lag 2005 bei 2,2 Personen.

Durch die Dominanz des horizontalen Verteilungsprinzips in den Einrichtungen des Wohlfahrtsstaates werden große Teile der öffentlichen Mittel unabhängig von der Bedürftigkeit – weitgehend nach der Personenzahl in den einzelnen Einkommenschichten – verteilt: Von den Gesunden zu den Kranken bzw. von den kinderlosen zu den kinderreichen Haushalten (Familien- und Bildungspolitik). Im untersten Dezil sind Arbeitslose mit den entsprechenden Transfers und im 2. Dezil Pensionisten und Pensionistinnen stark vertreten, die zwar viel an Gesundheitsleistungen, aber wenig an Familienleistungen in Anspruch nehmen.

Für die ökonomische Situation eines Haushalts ist aber nicht nur die Einkommenshöhe ausschlaggebend, vielmehr sind auch die Zahl der Personen, die von diesem Einkommen ihren Unterhalt bestreiten müssen, und deren Ansprüche von Bedeutung. Wählt man Äquivalenzeinkommen als Bezugsgröße und gruppiert für das Jahr 2005 die Haushalte nach ihrem gewichteten Pro-Kopf-Bruttomarkteinkommen, so kommt der größte Teil der hier untersuchten öffentlichen Leistungen der unteren Einkommenshälfte zugute: dem ersten Drittel 43½%, dem mittleren rund 31½% und dem oberen 25%.

Durch Berücksichtigung der Zahl der Personen, die vom Haushaltseinkommen ihren Lebensunterhalt bestreiten müssen, wird die Progression der Umverteilungswirkung viel deutlicher: Die relative Bedeutung dieser Leistungen bezogen auf das äquivalente oder Pro-Kopf-Bruttomarkteinkommen betrug im unteren Einkommensdrittel im Jahr 2005 84%, im mittleren und oberen 29% bzw. 12%. Die Staatsausgaben wirken stark progressiv, sie kommen zum einen bedürftigeren Einkommenschichten in stärkerem Maße zugute als wohlhabenden. Zum anderen haben vor allem öffentliche Dienstleistungen im Gesundheits- und Bildungsbereich für Personen mit niedrigem, aber auch mit mittlerem Einkommen viel größere ökonomische Bedeutung. Leistungen dieser Qualität könnten sie kaum selbst finanzieren. Eine Verringerung des staatlichen Leistungsangebotes trifft in vielen Fällen die ärmere Bevölkerung unverhältnismäßig stark, während sie für wohlhabende Bevölkerungsschichten ohne nennenswerte zusätzliche Belastung über den Markt substituiert werden kann.

## Literaturhinweise

Acemoglu, D., "Technical Change, Inequality, and the Labor Market", *Journal of Economic Literature*, 2002, 40(1), S. 7-72.

Aiginger, K., Handler, H., Schratzenstaller, M., Tichy, G., et al., Ziele und Optionen der Steuerreform. Plädoyer für einen anspruchsvollen Ansatz, WIFO, Wien, 2008, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=33939&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=33939&typeid=8&display_mode=2).

- Aiginger, K., Walterskirchen, E., Tichy, G., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Zusammenfassung, WIFO, Wien, 2006, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27639&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27639&typeid=8&display_mode=2).
- Grünberger, K., Zulehner, Ch., "Geschlechtsspezifische Lohnunterschiede in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(2), S. 139-150, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=35202&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=35202&typeid=8&display_mode=2).
- Guger, A. (Koord.), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 1987.
- Guger, A. (Koord.), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 1996.
- Guger, A., Agwi, M., Buxbaum, A., Festl, E., Knittler, K., Halsmayer, V., Pitlik, H., Sturm, S., Wüger, M., Umverteilung durch den Staat in Österreich, WIFO, Wien, 2009, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36801&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36801&typeid=8&display_mode=2).
- Guger, A., Knittler, K., Marterbauer, M., "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., Analyse alternativer Finanzierungsformen der sozialen Sicherungssysteme, WIFO, Wien, 2008, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37521&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37521&typeid=8&display_mode=2).
- Guger, A., Marterbauer, M., "Langfristige Tendenzen der Einkommensverteilung in Österreich – ein Update. Die Verteilung von Einkommen und Vermögen", WIFO Working Papers, 2007, (307).
- Immervoll, H., Kleven, H. J., Kreiner, C. Th., Saez, E., "Welfare Reform in European Countries: A Microsimulation Analysis", The Economic Journal, 2007, 117(516), S. 1-44.
- Ochsen, C., Welsch H., "Technology, Trade and Income Distribution in West Germany: A Factor-Share Analysis, 1976-1994", Journal of Applied Economics, 2005, 8(2), S. 321-345.
- Statistik Austria, Einkommen, Armut und Lebensbedingungen 2006. Ergebnisse aus EU-SILC 2006, Wien, 2008.

### *Redistribution by the State – Summary*

The distribution of market or primary incomes is corrected by the activities of the state to a substantial extent. Secondary income distribution, i.e., the distribution of income adjusted for all taxes, social security contributions and state benefits, is much more uniform than the distribution of primary or market income.

While taxes and social security contributions in total are more or less proportional in effect and represent a similar burden for all income groups relative to their market income, public expenditure has a strongly progressive effect; lower income groups benefit much more from state spending than earners of higher incomes, and its economic importance for low incomes is substantially greater.

The types of public expenditure analysed in this study, taken together, have a clearly progressive effect on income distribution; the degree of progression of public transfers in cash and in kind has increased over the past fifteen years.

Adjusted not only for income but also for household size, the lower third of non-self-employed households accounts for 43.5 percent of all public transfers in 2005, compared with 31.5 percent for the middle third and 25 percent for the upper third. Relative to gross market incomes, public benefits (excluding pensions, which are classified as market income for the purposes of this study) represent a share of 84 percent in the lower third, 29 percent in the middle third and 12 percent in the upper third. On average, the public expenditure analysed in this study accounts for 27 percent of gross equivalent market incomes in 2005.

The principle of horizontal distribution and universal welfare state benefits is predominant in Austria. Major parts of public funds are distributed regardless of economic need – largely on the basis of the number of persons in the individual income groups: from the healthy to the sick and from childless households to households with numerous children (family and education policy). Nevertheless, the benefits of the welfare state in Austria have a stronger redistributive and poverty-mitigating effect than the more selective and strictly means-tested benefits distributed under welfare systems of the Anglo-American type.