

## Umverteilung durch den Staat wirkt

1. Zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen erfordert mehr staatliche Umverteilung	44
2. Zur Methode	44
3. Regressive Steuerstruktur und hohe Abgabenlast auf Arbeit	45
4. Zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen	47
5. Der Sozialstaat verringert die Ungleichheit der Markteinkommen deutlich	48
6. Steuern und Abgaben wirken kaum umverteilend	50
7. Die Umverteilung von hohen zu niedrigen Einkommen erfolgt durch Staatsausgaben	52
8. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	55

*Alois Guger*

*Wirtschaftsfor-  
schungsinstitut  
(WIFO), Wien*

**Auszug aus WISO 3/2010**

**isw**

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften  
Volksgartenstraße 40  
A-4020 Linz, Austria  
Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889  
E-Mail: [wiso@akooe.at](mailto:wiso@akooe.at)  
Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

## **1. Zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen erfordert mehr staatliche Umverteilung**

Die staatliche Umverteilungspolitik steht in allen Industrieländern vor großen Herausforderungen: Zum einen wird die seit drei Jahrzehnten wachsende Ungleichheit der Markteinkommen immer deutlicher als makroökonomisches Problem und als wesentliche realwirtschaftliche Ursache der jüngsten tiefen Wirtschaftskrise erkannt<sup>1</sup>, zum anderen wurden in vielen europäischen Ländern die Umverteilungsinstrumente des Staates durch die Verringerung der Progression der Abgabensysteme und des Solidaritätsprinzips in den sozialstaatlichen Leistungen geschwächt<sup>2</sup>.

*Grundlage:  
WIFO Umverteilungsstudie 2009*

Der vorliegende Beitrag fasst die Ergebnisse der jüngsten Umverteilungsstudie des WIFO (Guger et al. 2009) zusammen und zeigt auf, dass auch in Österreich die Ungleichheit der Markteinkommen deutlich zunahm und die schon bisher geringe Umverteilungswirkung des Steuer- und Abgabensystems weiter abgeschwächt wurde. Dagegen hat sich der Sozialstaat in Österreich als funktionsfähig erwiesen: Die Umverteilungswirkung der Staatsausgaben hat eher zugenommen und zumindest für die in den vergleichbaren Untersuchungen (Guger 1987, 1996, 2009) erfassten Staatsausgaben und Haushalte die zunehmende Konzentration der Markteinkommen im Großen und Ganzen ausgeglichen.

## **2. Zur Methode**

Obwohl der größte Teil der sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben eine „Sparfunktion“ erfüllt und über den Lebenszyklus der Bürger umverteilt, beschränkt sich die vorliegende Analyse wie in den meisten vergleichbaren empirischen Studien auf die „Robin Hood- Funktion“ des Sozialstaates, auf die Umverteilung zwischen privaten und öffentlichen Haushalten innerhalb eines Jahres. Der öffentliche Sektor umfasst 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 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. 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 mit den früheren Arbeiten weitgehend vergleichbar zu machen, werden nur Haushalte mit nichtselbständigen Haushaltsmitgliedern und keine Kapital- und Selbständigeneinkünfte berücksichtigt. Diese Nicht-Selbständigenhaushalte umfassen Haushalte mit unselbständig Beschäftigten, PensionistInnen, Arbeitslosen, Personen in Elternkarenz oder Präsenz- und Zivildienern, Studierenden, nicht berufstätigen Hausfrauen und -männern als HauptverdienerInnen; 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; das Ausmaß der tatsächlichen staatlichen Umverteilung wird dadurch unterschätzt.

*„gewichtete Pro-Kopf-Einkommen“*

*rund 90% der Haushalte erfasst*

Die zugrunde liegende Analyse stützt sich auf die Konsumerhebungen 1999/2000 und 2004/05 sowie für 2005 auf die Einkommenserhebungen EU-SILC 2006<sup>3</sup>. Die Basisjahre der Untersuchung sind 2000 und 2005.

### **3. Regressive Steuerstruktur und hohe Abgabenlast auf Arbeit**

In Österreich ist der Staatsanteil am jährlichen Güter- und Leistungsvolumen mit einer Abgabenquote von gut 42% (2007) und einer Staatsausgabenquote von 48,5% im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Die Umverteilungseffizienz der Einnahmen- als auch der Ausgabenseite ist unterdurchschnittlich, da den progressiven Steuern eine vergleichsweise geringe Bedeutung zukommt: Während der Anteil der Einkommen- und Ertragsteuern im Durchschnitt der EU 15 34,1% und jener der Vermögensteuern

*progressiven Steuern kommt vergleichsweise geringe Bedeutung zu*

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% (EU 15: 28,1%) in Österreich den größten Anteil am Abgabenaufkommen.

Auf der Ausgabenseite dominieren einkommensabhängige Versicherungsleistungen und universelle (nicht bedarfsgeprüfte) monetäre Transfers. Dies dämpft wohl die redistributive Effizienz bzw. die Treffsicherheit der Sozialtransfers, verringert aber die Gefahr negativer Leistungsanreize von Sozialtransfers, die jüngst in der Transferkonto-Diskussion mit praktisch wenig relevanten Fallbeispielen politisch aufgebauscht wurden, obwohl 80% der Sozialausgaben in Österreich Versicherungsleistungen darstellen, die von der Beitragsleistung abhängen und damit positiv mit der Höhe der Erwerbseinkommen zusammenhängen. Nur 4% der Sozialausgaben sind ‚means-tested‘, also einkommensgeprüft, mit potenziell negativen Leistungsanreizen; der Rest sind universelle Transfers, die unabhängig von der Einkommenssituation gewährt werden, wie die Familienbeihilfen oder Kinderabsetzbeträge. In Österreich sind allerdings Realtransfers (soziale Dienste, vor allem Betreuungsinfrastruktur) im mittel- und nordeuropäischen Vergleich deutlich unterrepräsentiert. Diese sind aber langfristig von entscheidender verteilungspolitischer Bedeutung, da sie einerseits eine höhere Erwerbsbeteiligung beider Geschlechter bzw. eine leichtere Vereinbarkeit von Betreuungspflichten mit Erwerbstätigkeit ermöglichen und andererseits die soziale Vererbung verringern, wenn Kindern aus bildungsfernen Schichten früh leistbare Betreuungs- und Bildungseinrichtungen zur Verfügung stehen.

*nur 4 % der Sozialausgaben sind einkommensgeprüft, Rest ist einkommensunabhängig*

*regressive Verteilungsstruktur*

*Steuerbelastung des Faktors Arbeit überdurchschnittlich*

Das makroökonomische Gesamtbild des österreichischen Steuer- und Abgabensystems ergibt eine regressive Verteilungsstruktur, die sich seit der letzten Analyse des WIFO in den frühen 1990er-Jahren noch verstärkt hat. Die regressiv wirkenden Sozialversicherungsbeiträge nahmen weiter zu, die niedrigen Vermögensabgaben wurden seither halbiert und sind mit dem Auslaufen der Erbschaft- und Schenkungsteuer inzwischen weiter gesunken. Diese Entwicklung ist nicht nur aus verteilungspolitischer Perspektive, sondern 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

Niedriglohnbeschäftigung. Hier setzt die Abgabenlast schon bei niedrigem Einkommen mit relativ hohen Sozialbeitragssätzen ein. Die steigende Abgabenbelastung des Faktors Arbeit ging auch mit einem deutlichen Rückgang des Lohnanteils am Volkseinkommen einher: Die Lohnquote ist seit 1978 von 77,7% auf rund 67% im Jahr 2008 gesunken. Nach den vorliegenden Daten sind die Abgaben auf Lohn Einkommen nicht nur deutlich höher als auf Gewinn- und Besitzeinkommen, sondern auch stärker gestiegen: Die effektive Lohnsteuerbelastung, der Anteil der Lohnsteuer an den lohnsteuerpflichtigen Einkommen (Löhne, Gehälter und Pensionen), nahm seit 1990 von 10,9% auf 15,4% im Jahr 2007 zu, während das Aufkommen an Einkommen- und Kapitalertragsteuer gemessen an der entsprechenden Steuerbasis eher leicht sank (1990 10,9%, 2007 10,3%). Die schwache Lohnentwicklung und der steigende Anteil der Löhne an der Finanzierung der öffentlichen Haushalte haben die Entwicklung der Nettoeinkommen und damit die Konsumnachfrage gedämpft.

*schwache Lohnentwicklung steigende Abgabenbelastung haben Nettoeinkommen und Konsum gedämpft*

#### 4. Zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen

Die Verteilung der Primär- oder Bruttomarkteinkommen der ArbeitnehmerInnen 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 deutlich zu.

Für die Unselbständigenhaushalte änderte sich die Verteilung der Bruttolohn- bzw. Markteinkommen weniger als auf individueller Ebene. Werden auch die Haushalte der TransferbezieherInnen (PensionistInnen, Arbeitslose usw.) einbezogen, blieb die Verteilung der Haushaltseinkommen seit Beginn der 1990er-Jahre fast unverändert. Die zunehmende Ungleichheit in der Verteilung der Markteinkommen hat primär konjunkturelle und strukturelle Ursachen, 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. Auf der Haushaltsebene dürften in den niedrigen Einkommensgruppen sowohl der Zuverdienst durch Teilzeitarbeit als auch das größere Gewicht von PensionistInnen

mit langen Versicherungszeiten und folglich höheren Pensionen einen Ausgleich schaffen.

### **5. Der Sozialstaat verringert die Ungleichheit der Markteinkommen deutlich**

Die Verteilung der Brutto- oder Primäreinkommen wird 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. Eine realistische Einschätzung der Einkommensverteilung und der Umverteilungswirkungen des öffentlichen Sektors muss die Haushaltsgröße und die Altersstruktur der Haushaltsmitglieder berücksichtigen. Die Anzahl der Haushaltsmitglieder steigt mit der Einkommenshöhe: Sie beträgt im Durchschnitt der Nicht-Selbständigenhaushalte 2,2 Personen je Haushalt (2005) und steigt von 1,5 Personen im untersten Viertel auf 3 Personen im obersten kontinuierlich an. In der vorliegenden Analyse wird daher das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen) der Haushalte zugrunde gelegt.

Betrachtet man die Nicht-Selbständigenhaushalte also die Haushalte der ArbeitnehmerInnen, PensionistInnen, Arbeitslosen, Personen in Elternkarenz, StudentInnen u. a. auf Basis der äquivalenten Bruttomarkteinkommen, so beträgt im Jahr 2005 das durchschnittliche Markt- oder Primäreinkommen monatlich 2.130 € und das durchschnittliche Sekundäreinkommen nach der Umverteilung durch Abgaben und staatliche Leistungen rund 1.930 € (Übersicht I). Die untere Hälfte der Verteilung gewinnt durch den Umverteilungsprozess und die obere verliert: Das unterste Dezil, die 10% der Haushalte mit den niedrigsten Markteinkommen, bezieht vor dem staatlichen Umverteilungsprozess 385€ gewichtetes Bruttomarkteinkommen pro Kopf (Äquivalenzeinkommen) und verfügt nachher über ein um gut 190% höheres Sekundäreinkommen von rund 1.130 € pro Kopf. Im 5. Dezil gleichen sich die Abgabenleistungen und die empfangenen monetären und realen öffentlichen Transfers fast aus, sowohl das Primär- als auch das Sekundäreinkommen liegen bei gut 1.700 €. Im obersten Dezil bleiben dagegen die empfangenen Transfers um fast 1.700 € monatlich oder rund 30% des Markteinkommens hinter der Abgabenleistung zurück.

*untere Hälfte  
profitiert durch  
Umverteilungs-  
prozess*

Eine Analyse der Verteilung der äquivalenten Primär- und Sekundäreinkommen nach Terzilen zeigt, dass im Jahr 2005 das untere Drittel mit 14% der Markteinkommen und 23% der Sekundäreinkommen durch den staatlichen Umverteilungsprozess 9 Prozentpunkte gewinnt, auch das mittlere Drittel rund 1¼ Prozentpunkte von 29,1% auf 30,4% zulegt und das obere Drittel fast 10 Prozentpunkte von 56,9% auf 46,6% verliert (Übersicht II). Das am weitesten verbreitete Ungleichheitsmaß, der Gini-Koeffizient<sup>4</sup>, der für die Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte 0,335 beträgt, sinkt 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, dem Basisjahr der letzten vergleichbaren Studie.

Bezogen auf die in dieser Analyse berücksichtigten Abgaben und staatlichen Ausgaben sind 40% der Nicht-Selbständigenhaushalte Nettogewinner des staatlichen Umverteilungsprozesses; sie erhalten mehr an öffentlichen Leistungen, als sie an Steuern und Abgaben zahlen.

*40% der Nicht-Selbständigen-Haushalte sind Nettogewinner*

*Übersicht I: Von der äquivalenten Primär- zur äquivalenten Sekundärverteilung: Gewichtete Pro-Kopf-Einkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005*

Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Äquivalente Primärverteilung (Bruttoäquivalenzmarkteinkommen)		Äquivalente Abgaben insgesamt	Äquivalente monetäre und reale Transfers	Äquivalente Sekundärverteilung
	Grenzen	Durchschnitt	Durchschnitt in € pro Monat	Durchschnitt	Durchschnitt
1. Dezil	793	385	205	947	1.127
5. Dezil	1.839	1.712	584	576	1.704
10. Dezil	Mehr als 3.702	5.393	2.085	400	3.709
1. Terzil	1.416	895	315	749	1.330
2. Terzil	2.338	1.856	641	544	1.759
3. Terzil	Mehr als 2.338	3.635	1.371	428	2.692
Insgesamt		2.129	776	574	1.927

Quelle: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/05, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten.

Übersicht II: Verteilung der äquivalenten Primär- und Sekundäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

	Äquivalente Primärverteilung (Bruttoäquivalenzmarkteinkommen)	Äquivalente Abgaben insgesamt		Äquivalente monetäre und reale Transfers		Äquivalente Sekundärverteilung	
	Anteile in %	Anteile in %	Gemessen am Einkommen in %	Anteile in %	Gemessen am Einkommen in %	Anteile in %	Gemessen am Einkommen in %
Bruttoäquivalenzmarkteinkommen							
1. Dezil	1,8	2,7	53,3	16,6	246,0	5,9	292,7
5. Dezil	8,0	7,5	34,1	10,0	33,6	8,8	99,5
10. Dezil	25,3	26,9	38,7	7,0	7,4	19,2	68,8
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
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	

Quelle: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/05, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten.

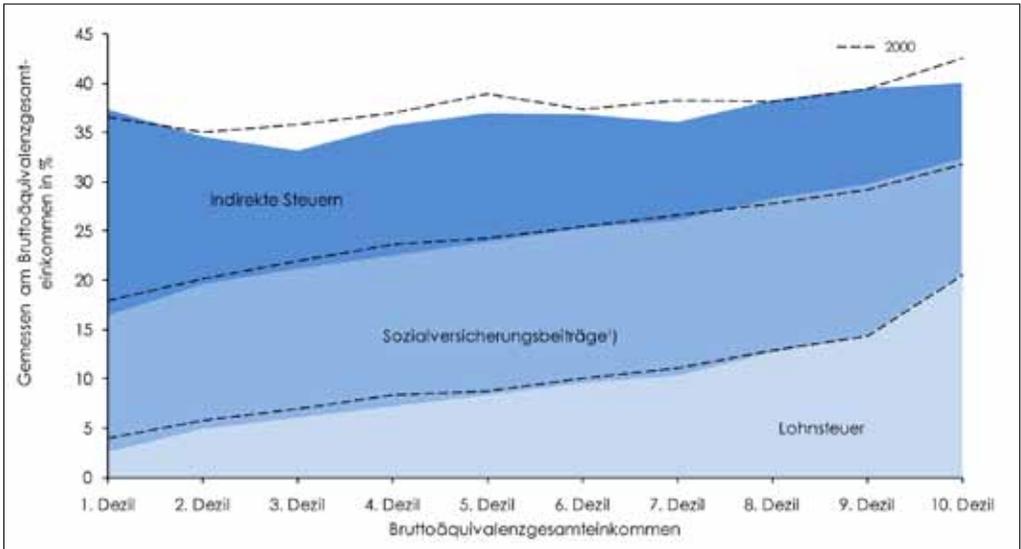
## 6. Steuern und Abgaben wirken kaum umverteilend

Die Steuern und Abgaben wirken in Österreich kaum umverteilend. Die progressive Wirkung der Einkommensbesteuerung wird durch die regressive Wirkung der Sozialabgaben und der indirekten Steuern auf Güter und Dienstleistungen weitgehend ausgeglichen. Die Umverteilungswirkung der Staatseinnahmen hat sich in den letzten 1½ Jahrzehnten weiter abgeschwächt; in Relation zum Einkommen ist die Abgabenbelastung durch indirekte Steuern für niedrige Einkommen stark gestiegen.

Bezogen auf die Markteinkommen wirken die Abgaben regressiv und heute regressiver als zu Beginn der 1990er-Jahre. In den niedrigen Einkommensgruppen spielen aber monetäre Transfers eine größere Rolle, daher wird der Progressionsgrad des Abgabensystems hier auf Basis der Bruttogesamteinkommen (also einschließlich monetärer Transfers) der Unselbständigenhaushalte<sup>5</sup> beurteilt (Abbildung I): Für das Jahr 2005 ergibt sich daraus eine durchschnittliche Abgabenquote von 37,6%. Sie beträgt im 1. Dezil 37,3%, sinkt dann im dritten Dezil auf den niedrigsten Wert von 33,2% und steigt auf 40% im obersten Dezil. Auf Basis

der Gesamteinkommen ergibt sich damit eine leicht progressive Umverteilungswirkung des Abgabensystems.

*Abbildung I: Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000 und 2005*



Quelle: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, Konsumerhebung 2004/05, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten.

1) ArbeitnehmerInnenbeiträge.

Obwohl in den letzten Jahrzehnten im Rahmen der Einkommensteuerreformen die niedrigen Einkommen spürbar entlastet wurden, ist vor allem durch die zunehmende Last der indirekten Steuern in den unteren Einkommensschichten die Abgabenbelastung insgesamt größer geworden. Da bereits über 40% der EinkommensbezieherInnen keine Einkommensteuer zahlen, werden Bemühungen zur Entlastung niedriger Einkommen und zur Stärkung des Prinzips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit um eine Reform der Finanzierung des Sozialstaates nicht umhinkommen. Es wird aber auch deutlich, dass eine undifferenzierte Erhöhung der Mehrwertsteuer niedrige Einkommen überproportional belastet.

*undifferenzierte  
MwSt-Erhöhung  
belastet niedrige  
Einkommen  
überproportional*

## 7. Die Umverteilung von hohen zu niedrigen Einkommen erfolgt durch Staatsausgaben

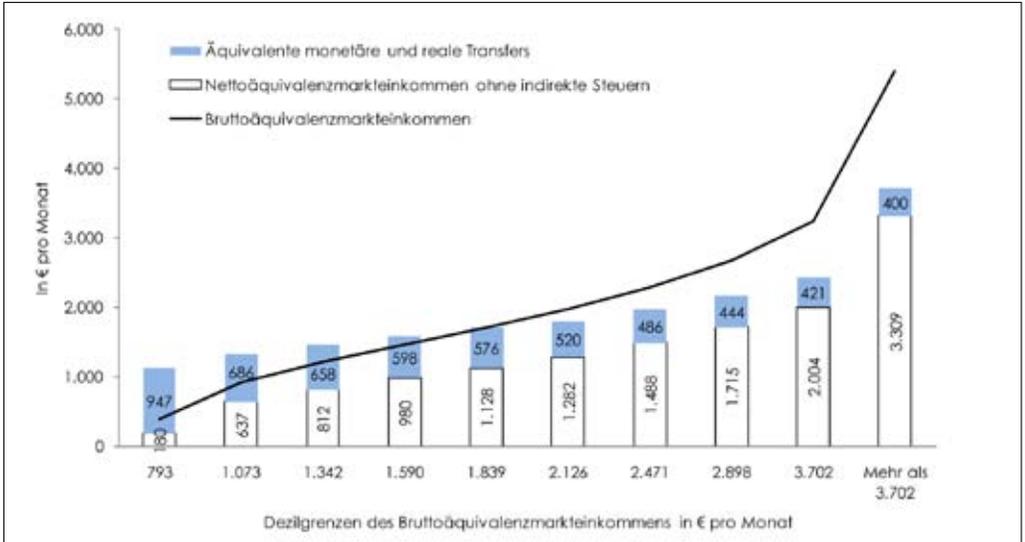
Die vertikale Umverteilung von den hohen zu den niedrigen Einkommen kommt vor allem durch die Staatsausgaben zustande. In den österreichischen Sozialsystemen dominieren das Versicherungsprinzip und universelle Transfers. Die Leistungen hängen in der Regel von den Beiträgen und damit vom früheren Einkommen ab oder stehen ohne Bedürftigkeitsprüfung allen Anspruchsberechtigten zu. Einkommensgeprüfte Leistungen sind auf die Sozial- und die Notstandshilfe sowie auf regionale monetäre und reale Leistungen (Kleinkindbeihilfe, Familienzuschüsse, Kindergärten und Pflegeheime) beschränkt. Trotzdem gehen von den Staatsausgaben starke vertikale Umverteilungseffekte aus.

*dem unteren  
Drittel kommen  
43,5% aller  
Transferleistungen  
zugute*

Unter Berücksichtigung der Anzahl der Haushaltsmitglieder und deren Altersstruktur kommen im Jahr 2005 dem unteren Drittel der Nicht-Selbständigenhaushalte, das 14% der äquivalenten Markteinkommen bezieht, 43,5% aller Transferleistungen zugute. Auf das mittlere Drittel mit einem Anteil an den Markteinkommen von gut 29% entfallen rund 31,5% der öffentlichen Leistungen und das obere Drittel erhält mit fast 57% der Markteinkommen rund ein Viertel der Leistungen (Übersicht II).

Vor allem im 1. Dezil, in dem Arbeitslose und andere BezieherInnen von Transfers sehr stark vertreten sind, hat die Bedeutung öffentlicher Leistungen in den letzten 1½ Jahrzehnten stark zugenommen. Im Jahr 2005 betragen sie das 2½-Fache der Markteinkommen, im Jahr 2000 das 1½-Fache und zu Beginn der 1990er-Jahre rund 80%. Die Hauptursachen liegen zum einen in der Zunahme der Arbeitslosigkeit und in sinkenden Markteinkommen (Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung und atypischer Beschäftigungsverhältnisse) und zum anderen in spürbaren Leistungsausweitungen in der Familienpolitik (Kinderbetreuungsgeld) begründet.

Abbildung II: Äquivalenzeinkommen und äquivalente monetäre und reale Transfers nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005



Quelle: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/05, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten.

Übersicht III: Verteilung der äquivalenten monetären und realen Transfers nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Äquivalente											
	Gesundheitsleistungen und Pflegegeld		Bildungsleistungen		Familienleistungen		Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Sozialhilfe		Wohnbeihilfen		Hinterbliebenenleistungen	
In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	
1. Dezil	300	9,4	176	14,5	112	14,5	301	71,2	17	47,3	39	51,2
5. Dezil	316	9,9	149	12,2	94	12,1	7	1,7	1	3,4	8	10,2
10. Dezil	298	9,3	63	5,1	34	4,4	1	0,3	0	0,5	3	4,5
1. Terzil	355	37,0	148	40,4	108	46,7	112	88,3	9	88,2	14	63,5
2. Terzil	311	32,4	135	36,7	80	34,4	11	8,8	1	9,2	5	23,5
3. Terzil	293	30,5	84	22,9	44	18,8	4	2,9	0	2,6	3	13,0
Insgesamt	320	100,0	122	100,0	77	100,0	42	100,0	4	100,0	8	100,0

Quelle: EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten.

Insgesamt betragen im Jahr 2005 die hier untersuchten monatlichen Staatsausgaben gewichtet pro Kopf im Durchschnitt 570 €. Mit 947 € sind die monetären und realen<sup>7</sup> öffentlichen Transfers im 1. Dezil mit Abstand am höchsten, im 5. Dezil entsprechen sie dem Durchschnitt (576 €) und im obersten betragen sie 400 € (Abbildung II). Die unterschiedliche ökonomische Bedeutung der öffentlichen Leistungen nach Einkommensschichten kommt vor allem in Relation zu den Markteinkommen zum Ausdruck: Im ersten Drittel belaufen sie sich auf 84% der Markteinkommen, im zweiten auf schwach 30% und im oberen auf 12% (Übersicht II).

Am progressivsten wirken die Ausgaben, die mit der Arbeitslosigkeit in Zusammenhang stehen, sowie die Sozialhilfe und die Wohnbeihilfe; fast 90% dieser Ausgaben entfallen auf das 1. Terzil in der Einkommenshierarchie. Sie kommen unabhängig davon, ob man die Haushaltsgröße berücksichtigt oder nicht, überproportional den untersten Einkommensschichten zugute (Übersicht III).

*auch fast die Hälfte der Familienleistungen fließt in unteres Einkommensdrittel*

Unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße fließt auch fast die Hälfte der Familienleistungen in das untere Einkommensdrittel. Vor allem die Leistungen, die um die Geburt bzw. in den ersten Lebensjahren der Kinder und für Mehrkindfamilien ausgegeben werden, kommen eher niedrigen Einkommensgruppen zugute. Obwohl in der österreichischen Familienpolitik das horizontale Verteilungsprinzip dominiert, wirken die Familienleistungen auch in beträchtlichem Ausmaß vertikal umverteilend.

*größte Ausgabenbereiche sind Gesundheit und Bildung*

Die größten Ausgabenbereiche bilden die Gesundheits- und die Bildungsausgaben. Die Gesundheitsleistungen (einschließlich Pflegegeld) hängen eng mit dem Lebensalter zusammen und fallen daher mit 37% überproportional im unteren Drittel der Verteilung an, wo der Großteil der PensionistInnen vertreten ist; auf das mittlere kommen gut 32% und auf das obere Drittel 30,5%.

Die Verteilungswirkungen des öffentlichen Bildungssystems hängen primär von der Kinderanzahl, der Schulbesuchsdauer und dem besuchten Ausbildungstyp ab. Die Bildungsausgaben verteilen sich demnach im Großen und Ganzen wie die SchülerInnen und StudentInnen nach Einkommensschichten über die Haushalte: Über 75% der Bildungsausgaben fließen in die unteren zwei Einkommensdrittel, auf das obere Drittel entfallen 23%.

Die Verteilungseffekte der Wohnbauförderung sind weniger eindeutig: Die Instrumente der Subjektförderung, die Wohn- und die Mietzinsbeihilfe gehören zu den progressivsten Maßnahmen, während von der Objektförderung, die im Wesentlichen die Wohnbauförderungsdarlehen und die Annuitäten- und Zinszuschüsse umfasst und rund 90% der Mittel verteilt, eher regressive Wirkungen ausgehen.

*Verteilungseffekte der Wohnbauförderung nicht eindeutig*

### 8. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Die öffentlichen Abgaben wirken in Österreich kaum umverteilend: Alle Einkommensschichten sind in Relation zu ihren Markteinkommen relativ gleich mit Steuern und Sozialabgaben belastet. Allerdings ist die Steuerleistung nach Einkunftsart sehr unterschiedlich; während die Abgaben auf Arbeitseinkommen hoch sind, wird Vermögen sehr gering besteuert.

Umverteilt wird über die sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben der öffentlichen Haushalte: Berücksichtigt man neben dem Einkommen auch die Haushaltsgröße, so entfallen im Jahr 2005 auf das untere Drittel der Nicht-Selbständigenhaushalte 43,5% aller öffentlichen Transfers, auf das mittlere 31,5% und auf das obere 25%. In Relation zu den am Markt erzielten Bruttoeinkommen betragen im unteren Drittel die öffentlichen Leistungen (ohne Pensionen, die hier als Markteinkommen behandelt werden) 84%, im mittleren Drittel 29% und im oberen 12%. Im Durchschnitt kommen 2005 die hier analysierten Staatsausgaben auf 27% der Bruttoäquivalenzmarkteinkommen.

*umverteilt wird über sozial- und wohlfahrtsstaatliche Ausgaben*

In den österreichischen Sozialsystemen dominieren das Versicherungsprinzip und universelle Leistungen, so dass der größte Teil der öffentlichen Mittel unabhängig von der Bedürftigkeit über Lebensphasen umverteilt – von Gesunden zu Kranken, von kinderlosen zu kinderreichen Haushalten. Trotzdem wirken kurzfristig, über eine Haushaltsjahr gesehen, die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen über Einkommensschichten progressiv umverteilend; sie kommen zum einen bedürftigeren Einkommensschichten in stärkerem Maße zugute als wohlhabenden, zum anderen ist ihre ökonomische Bedeutung für die niedrigen Einkommen viel größer.

Die Verteilungspolitik gewinnt durch die tiefe Wirtschaftskrise besondere Aktualität. Einseits verstärken Wachstumseinbrüche und

steigende Arbeitslosigkeit die Ungleichheit der Markteinkommen und treffen die Bevölkerung in unterschiedlichem Ausmaß; andererseits rücken Fragen nach den Verteilungswirkungen von Steuern und Staatsausgaben ins Zentrum wirtschafts- und sozialpolitischen Interesses, wenn die budgetären Folgekosten der Krisenbekämpfung zu finanzieren sein werden.

*sozial- und wohlfahrtsstaatliche Einsparungen treffen ärmere Bevölkerungsschichten überproportional*

Die Ergebnisse dieser Arbeit zeigen, dass erstens Einsparungen bei sozial- und wohlfahrtsstaatlicher Ausgaben, die über die Hebung von Effizienzpotentialen hinausgehen, die ärmeren Bevölkerungsschichten überproportional treffen und die Armutsgefährdung erhöhen und zweitens, dass die Besteuerung der Bürger in Österreich nicht nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erfolgt und nach Einkunftsarten sehr unterschiedlich ist. Durch Reformen im Steuer- und Abgabensystem, die Arbeit entlasten und Vermögen stärker zur Finanzierung der Staatshaushalte heranziehen, könnten Mittel zur Konsolidierung der Staatsfinanzen gewonnen werden, die sowohl die Steuergerechtigkeit erhöhen als auch die ökonomische Effizienz des Abgabensystems verbessern und damit Wachstum und Beschäftigung fördern (Aiginger et al. 2010).

### Literaturhinweise

- Aiginger, K., Böheim, M., Budimir, K., Gruber, N., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E., Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich, Monographien, 2/2010,
- Creel, J., Saraceno, F., Automatic Stabilisation, Discretionary Policy and the Stability Pact, in: Creel, J., Sawyer, M. C. Eds., Current Thinking in Fiscal Policy, Palgrave MacMillan, London, 2009, S. 112-144
- Fitoussi, J.-P., Saraceno, F., Inequality and Macroeconomic Performance, OFCE/POLHIA, No. 2010-13, Paris, July, 2010
- Galbraith, J. K., The Great Crash 1929, Mariner Books, Boston-New York, 1997
- 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).
- Statistik Austria, Einkommen, Armut und Lebensbedingungen 2006. Ergebnisse aus EU-SILC 2006, Wien, 2008.

### Anmerkungen

1. Für die Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre hat Galbraith (1997, Chapter IX) die Bedeutung der Einkommensverteilung für das Ausmaß und die Dauer der Krise aufgezeigt und für die jüngste Krise Fitoussi/Saraceno (2010).
2. Vgl. Creel/Saraceno (2009)

3. European Survey on Income and Living Conditions (Statistik Austria, 2008).
4. 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 EinkommensempfängerInnen 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.
5. Die Nicht-Selbständigenhaushalte können aus methodischen Gründen in dieser Studie nicht zur Einschätzung der Verteilungswirkung der Abgaben herangezogen werden, da die Pensionen wie Markteinkommen behandelt werden, von denen keine Pensions- und Arbeitslosenbeiträge bezahlt werden. Internationale Vergleichsstudien behandeln Pensionen als Transfers. Dem Umfang der Pensionsausgaben entsprechend ergäben sich danach viel stärkere Umverteilungseffekte.
6. Das sind je Haushalt 970 €.
7. Bildungs- und Gesundheitsleistungen, Kinderbetreuungseinrichtungen usw.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

# WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:\* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)  
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00  
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(\* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at))

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at).



Oberösterreich

## BESTELLSCHEIN\*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle \_\_\_\_\_ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle \_\_\_\_\_ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

\* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

Name \_\_\_\_\_

Institution/Firma \_\_\_\_\_

Straße \_\_\_\_\_

Plz/Ort \_\_\_\_\_

E-Mail \_\_\_\_\_

### BESTELLADRESSE:

ISW  
Volksgartenstraße 40, A-4020 Linz  
Tel. ++43/732/66 92 73  
Fax ++43/732/66 92 73-28 89  
E-Mail: [wiso@akooe.at](mailto:wiso@akooe.at)  
Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)