

Silvia Rocha-Akis, Christine Mayrhuber

Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015

Einleitende Bemerkungen

Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015. Einleitende Bemerkungen

Die vorliegende Umverteilungsstudie des WIFO reiht sich an die bisherigen WIFO-Umverteilungsstudien an, die seit den 1980er-Jahren durchgeführt werden und ab dem Untersuchungsjahr 2000 die Ergebnisse im Fünfjahresabstand vergleichen. Die jüngste und aktuellste verfügbare und verknüpfbare Datenbasis für eine solche Untersuchung betrifft das Jahr 2015. Durch ihre umfassende und differenzierte Analyse der Umverteilungswirkungen des Abgaben- und Transfersystems auf die privaten Haushalte hebt sich die gegenständliche Arbeit von üblichen Umverteilungsstudien ab. Die Umverteilungswirkungen der finanziellen Aktivitäten des Staates in Österreich im Jahr 2015 und die Veränderungen in den Jahren nach der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 werden in acht Beiträgen im vorliegenden Schwerpunktheft der WIFO-Monatsberichte zusammengefasst. Ausgehend von der Verteilung der Markt- und Primäreinkommen werden auf der Einnahmenseite des öffentlichen Sektors die Verteilungswirkungen der Sozialbeiträge sowie der direkten und indirekten Steuern auf der Haushaltsebene untersucht. Auf der Ausgabenseite bilden die sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Geld- und Sachleistungen der öffentlichen Hand in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Familie, Wohnen, Arbeitslosigkeit und bedarfsorientierte Mindestsicherung den Schwerpunkt der Analyse. Das Ausmaß der Umverteilung und die Auswirkungen auf die Einkommensungleichheit und die Armut werden auch differenziert nach Haushaltstypen untersucht.

Redistribution by the State in Austria 2015. Introductory Remarks

The WIFO redistribution study follows previous WIFO redistribution studies, which have been carried out since the 1980s and which monitor the developments in five-year intervals since 2000. The most actual available integrated database covers the year 2015. The comprehensive and detailed analysis of the redistributive effects of direct and indirect taxes, social contributions and social monetary and in-kind benefits for private households distinguishes this work from standard redistribution analyses. The redistributive effects of the Austrian state's activities in 2015 are summarised in eight articles in this issue of the WIFO-Monatsberichte. Based on the distribution of market and primary incomes, on the revenue side the impact of social contributions and direct and indirect taxes on their distributional effects are analysed. On the expenditure side, the focus is on public social and welfare benefits in cash and in kind in the areas of health, education, family, housing, unemployment and needs-based minimum income. The extent of the redistribution and the effects on income inequality and poverty are also examined for different household types.

Kontakt:

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

Mag. Christine Mayrhuber: WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, christine.mayrhuber@wifo.ac.at

JEL-Codes: D31, D63, H23, H24, H41, H51, H52, H53, H54, H55, I31, I32, I38, J65 • **Keywords:** Einkommensverteilung, Umverteilung der öffentlichen Hand, direkte und indirekte Steuern, Sozialabgaben, sozial- und wohlfahrtsstaatliche Geld- und Sachleistungen, Wohlfahrt, Ungleichheit, Armut

Die Beiträge des vorliegenden Heftes der WIFO-Monatsberichte fassen die Hauptergebnisse der Umverteilungsstudie des WIFO zusammen: Silvia Rocha-Akis, Jürgen Bierbaumer-Polly, Julia Bock-Schappelwein, Martina Einsiedl, Michael Klien, Thomas Leoni, Simon Loretz, Hedwig Lutz, Christine Mayrhuber, Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015 (im Auftrag von Bundeskanzleramt und Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, mit finanzieller Unterstützung des Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank, Mai 2019, 50 €, kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/61782>). Die Analyse verwendet Daten der European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), der Konsumerhebung und des Household Finance and Consumption Survey (HFCS).

Wissenschaftliche Assistenz: Martina Einsiedl (martina.einsiedl@wifo.ac.at)

Das vorliegende Schwerpunktheft der WIFO-Monatsberichte vermittelt, basierend auf der aktuellen Umverteilungsstudie des WIFO, einen zusammenfassenden Überblick über die Einkommens- und Wohlfahrtssituation privater Haushalte in Österreich, die durch Instrumente und Maßnahmen der öffentlichen Hand maßgeblich mitgestaltet wird. Die umfassende Analyse hatte zum Ziel, die Wirkung der Umverteilung durch die öffentlichen Haushalte auf die ökonomische Lage der privaten Haushalte im Jahr 2015 zu quantifizieren und die Entwicklung der Umverteilungswirkung über die Zeit nachzuzeichnen, mit besonderem Augenmerk auf die Veränderungen in den Jahren nach der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09.

1. Zugang und Abgrenzung

Methodisch knüpft die Arbeit an die bisherigen WIFO-Umverteilungsstudien an (Guger, 1987, 1996, Guger et al., 2009, Rocha-Akis et al., 2016), die seit den 1980er-Jahren durchgeführt werden und den Umverteilungsprozess ab 2000 im Fünfjahresabstand untersuchen. Da die Konsumerhebung von Statistik Austria als zentrale Datengrundlage für die Verbrauchsausgaben der privaten Haushalte alle fünf Jahre erhoben wird (zuletzt 2014/15), beziehen sich die Analysen auf das Jahr 2015. Die vorliegende Arbeit berücksichtigt somit die Entwicklungen nach 2015, vor allem die Steuerreform 2016 mit einer deutlichen Entlastung des Faktors Arbeit nicht (Budgetdienst, 2015, Rocha-Akis – Steiner – Zulehner, 2016, Fink – Rocha-Akis, 2018). Die Ergebnisse müssen vor diesem Hintergrund interpretiert werden.

Die aktuelle WIFO-Umverteilungsstudie unterscheidet sich in fünf wesentlichen Merkmalen von der überwiegenden Zahl der Umverteilungsanalysen (z. B. Bach – Beznoska – Steiner, 2016, Budgetdienst, 2019, Dolls – Fuest – Peichl, 2012, Humer – Moser, 2016, Immervoll – Richardson, 2011, OECD, 2015):

- *Umfassende Analyse des Umverteilungsprozesses:* Während andere Verteilungsanalysen nur auf die Wirkung von öffentlichen Geldleistungen und direkten Abgaben (Lohn- und Einkommensteuer sowie Sozialbeiträgen) abstellen, berücksichtigt die WIFO-Umverteilungsanalyse sowohl die von den Haushalten geleisteten indirekten Steuern (Umsatzsteuer, Verbrauchsteuern) als auch die bezogenen sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Sachleistungen. Diese von der öffentlichen Hand angebotenen Leistungen¹⁾ wie Bildung und Gesundheit beeinflussen die individuelle Wohlfahrt in einem entscheidenden Ausmaß. Gemeinsam mit der berücksichtigten fiktiven Mietersparnis durch selbstbewohntes Eigentum bzw. durch Nutzung von Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen vermittelt der verwendete Ansatz ein vollständigeres Bild der Umverteilungswirkung des österreichischen Steuer- und Transfersystems²⁾. Das erweiterte Einkommenskonzept geht in der WIFO-Umverteilungsstudie damit über jenes des "verfügbaren Einkommens" (Markteinkommen und öffentliche Geldleistungen verringert um direkte Abgaben) entsprechend den Empfehlungen internationaler Fachgesellschaften und neueren Forschungstrends hinaus (Atkinson – Bourguignon, 2000, The Canberra Group, 2001, Europäische Kommission, 2003, United Nations, 2011, Verbist – Förster – Vaalavuo, 2012).
- *Umfassende Einbeziehung des gesamten Spektrums der Haushalte:* In die Analyse wurden alle Personen einbezogen, die in privaten Haushalten gemäß EU-SILC leben. Damit konnte nicht nur die vertikale Wirkung der Steuern, Sozialbeiträge und öffentlichen Leistungen eines Jahres, sondern auch die horizontale Wirkung untersucht werden.
- *Vergleichbarkeit der Ergebnisse mit Vorstudien:* Obwohl die jüngste WIFO-Umverteilungsstudie methodisch und inhaltlich weiterentwickelt wurde, sind die wesentlichen Ergebnisse mit den Vorgängerstudien vergleichbar, sodass die Entwicklung zwischen 2010 und 2015 näher beleuchtet werden kann. Damit werden implizit auch die Auswirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09, die in Österreich Mitte 2009 ihren Höhepunkt erreichten, auf die Einkommenssituation der privaten Haushalte abgebildet.
- *Differenzierte Darstellung der Umverteilungswirkung:* Einerseits wurden die Auswirkungen der Umverteilung auf die Einkommensungleichheit und die Armutgefährdung differenziert für unterschiedliche Haushaltstypen ermittelt. Andererseits wurden die Einkommenseffekte der gesetzlichen Pensionen in zwei Formen dargestellt: In der Basisvariante wurden die gesetzlichen Alterspensioneinkommen den Primäreinkommen zugerechnet und damit angenommen, dass sie im Laufe des Erwerbslebens durch eigene Beiträge finanziert sind und daher keine Umvertei-

¹⁾ Nicht berücksichtigt sind Ausgaben für Justiz, innere und äußere Sicherheit, den diplomatischen Dienst und Verkehr.

²⁾ Ähnlich umfangreiche Studien wurden für andere Länder durchgeführt, etwa Paulus – Sutherland – Tsakoglou (2009), Figari – Paulus (2015).

lungseffekte haben. In der Alternativvariante wurde von der Annahme ausgegangen, dass sie ausschließlich monetäre Transfers sind, im Untersuchungsjahr vollständig durch eingehobene Sozialbeiträge und Steuern finanziert sind. Die beiden Varianten zeigen damit eine Bandbreite der Umverteilungswirkung.

- *Ermittlung der realisierten Umverteilung anhand realisierter Daten:* Im Gegensatz zu Verteilungsstudien, die auf einer Simulation der Entwicklungen aufbauen, basiert die WIFO-Studie, wie auch die Vorgängerstudien, auf realisierten und zum Zeitpunkt der Erstellung letztverfügbaren Daten. Damit gehen implizit auch die Umverteilungswirkungen der tatsächlichen Veränderungen der Bevölkerungs-, Haushalts-, Erwerbs- und Konsumstruktur in die Ergebnisse ein.

2. Inhaltlicher Kurzüberblick

Ausgehend von der Zusammensetzung und der Verteilung der Primäreinkommen der privaten Haushalte in Österreich zeigen *Rocha-Akis – Mayrhuber* im ersten Beitrag ("Umverteilung durch den Staat 2015 – Überblick über die Gesamteffekte") das Gesamtausmaß der Umverteilung im Jahr 2015. Neben einem Überblick über die Umverteilungskomponenten bestehend aus den direkten und indirekten Abgaben, die private Haushalte leisten, und den öffentlichen Geld- und Sachleistungen, die sie beziehen, wird der jeweilige Beitrag zur Veränderung der Einkommensungleichheit wie auch der Armut quantifiziert.

Da eine Durchschnittsbetrachtung der konkreten Situation der Haushalte nicht gerecht wird, erweitert *Rocha-Akis* die Analyse der Umverteilung durch öffentliche Leistungen und Abgaben im zweiten Beitrag ("Umverteilung durch den Staat: Heterogenität nach Haushaltstypen") um eine differenzierte Betrachtung nach Haushaltstypen, die sich in Bezug auf das Alter der Hauptverdienenden sowie das Vorhandensein von Kindern unterscheiden.

Bierbaumer-Polly – Loretz – Mayrhuber beleuchten im dritten Beitrag ("Verteilungswirkungen von Steuern und Sozialbeiträgen 2015") die Einnahmenseite der öffentlichen Hand, also die Verteilungseffekte der von den privaten Haushalten 2015 geleisteten einkommensabhängigen Abgaben (Einkommensteuer und Sozialbeiträge) wie auch der indirekten Abgaben (Umsatzsteuer, Verbrauchsteuern).

Der Beitrag zur Einkommenslage der Haushalte und die Verteilungswirkungen der Ausgabenseite des Staates werden in fünf Beiträgen zu den konkreten Geld- und Sachleistungen untersucht: Transfers im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit und finanziellen Notlagen (*Lutz – Rocha-Akis*, "Verteilungswirkungen der Leistungen bei Arbeitslosigkeit und der bedarfsorientierten Mindestsicherung"), Familienleistungen (*Rocha-Akis*, "Verteilungswirkungen der Familienleistungen"), Bildungsleistungen (*Bock-Schappelwein*, "Verteilungswirkungen der Leistungen des öffentlichen Bildungssystems"), Gesundheitsleistungen (*Leoni*, "Verteilungswirkungen des österreichischen Gesundheitssystems") und Leistungen im Zusammenhang mit dem Wohnen (*Klien*, "Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung").

Alle Detailergebnisse sind in der WIFO-Studie verfügbar (*Rocha-Akis et al.*, 2019).

3. Literaturhinweise

Atkinson, A. B., Bourguignon, F., "Introduction: Income Distribution and Economics", in Atkinson, A. B., Bourguignon, F. (Hrsg.), *Handbook of Income Distribution*, Elsevier, Amsterdam, 2000.

Bach, St., Beznoska, M., Steiner, V., "Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems", *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Politikberatung kompakt*, 2016, (114).

Budgetdienst, *Analyse Steuerreform 2015/2016*, Wien, 2015.

Budgetdienst, *Umverteilungswirkung des österreichischen Steuer- und Transfersystems, Anfragebeantwortung des Budgetdienstes*, Wien, 2019.

Dolls, M., Fuest, C., Peichl, A., "Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe", *Journal of Public Economics*, 2012, 96(3-4), S. 279-294.

- Europäische Kommission, "Commission Regulation (EC) No 1980/2003", Official Journal of the European Union, 2003, (L298/1), <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/efa1b5aa-beb6-4a42-9bb5-b0aeef4bd847/language-en>.
- Figari, F., Paulus, A., "The Distributional Effects of Taxes and Transfers Under Alternative Income Concepts: The Importance of Three 'I's", *Public Finance Review*, 2015, 43(3), S. 347-372.
- Fink, M., Rocha-Akis, S., "Wirkung einer Einführung von Familienbonus und Kindermehrbetrag auf die Haushaltseinkommen. Eine Mikrosimulationsstudie", *WIFO-Monatsberichte*, 2018, 91(5), S. 359-374, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/61102>.
- Guger, A., *Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich*, WIFO, Wien, 1987, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/2895>.
- Guger, A., *Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich*, WIFO, Wien, 1996, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/2814>.
- Guger, A., Agwi, M., Buxbaum, A., Festl, E., Knittler, K., Halsmayer, V., Pitlik, H., Sturn, S., Wüger, M., *Umverteilung durch den Staat in Österreich*, WIFO, Wien, 2009, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/36801>.
- Humer, St., Moser, M., *Integrierte Steuer- und Abgabenstatistik der privaten Haushalte in Österreich*, Wirtschaftsuniversität Wien, INEQ-Forschungsinstitut, Wien, 2016.
- Immervoll, H., Richardson, L., "Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries: What Has Changed in Two Decades?", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 2011, (122).
- OECD, *In it Together: Why less inequality benefits all*, Paris, 2015.
- Paulus, A., Sutherland, H., Tsakloglou, P., "The Distributional Impact of In Kind Public Benefits in European Countries", *IZA, Discussion Paper Series*, 2009, (4581).
- Rocha-Akis, S., Bierbaumer-Polly, J., Einsiedl, M., Guger, A., Klien, M., Leoni, Th., Lutz, H., Mayrhuber, Ch., *Umverteilung durch den Staat in Österreich*, WIFO, Wien, 2016, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/58820>.
- Rocha-Akis, S., Steiner, V., Zulehner, Ch., "Verteilungswirkungen des österreichischen Steuer- und Sozialabgabensystems 2007/2016", *WIFO-Monatsberichte*, 2016, 89(5), S. 347-359, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/58833>.
- Rocha-Akis, S., Bierbaumer-Polly, J., Bock-Schappelwein, J., Einsiedl, M., Klien, M., Leoni, Th., Loretz, S., Lutz, H., Mayrhuber, Ch., *Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015*, WIFO, Wien, 2019, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/61782>.
- The Canberra Group, *Expert Group on Household Income Statistics: Final Report and Recommendations*, Ottawa, 2001.
- United Nations, Canberra Group. *Handbook on Household Income Statistics*, United Nations Economic Commission for Europe, 2. Auflage, Genf, 2011.
- Verbist, G., Förster, M. F., Vaalavuo, M., "The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 2012, (130), <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h363c5szq-en>.