

KOMMENTARE

Diskussion der Umverteilungsstudie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung

Peter Rosner

Die unter der Leitung von Alois Guger erstellte Studie des WIFO, „Umverteilung durch den Staat in Österreich“,¹ bringt gegenüber den früheren Verteilungsstudien² neue Aspekte. Die wichtigste Neuerung ist wohl, dass neben den Wirkungen auf die Einkommensverteilung der Haushalte, geschichtet nach deren Einkommen, auch diejenigen dargelegt werden, bei der die Schichtung nach dem äquivalenten Einkommen der Personen vorgenommen wird. Nicht nur die Entlohnung der von den Haushalten angebotenen Produktionsfaktoren wird beachtet, sondern auch die den Mitgliedern der Haushalte zur Verfügung stehende Wohlfahrt. Das ist gegenüber den früheren Darstellungen eine wesentliche Verbesserung, ist doch die Wohlfahrt der Haushalte die eigentliche Zielgröße der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Zentrale Aussage der Studie ist, dass wenn man Steuern und Sozialabgaben zusammennimmt und ihnen alle Transferleistungen an Haushalte gegenüberstellt, insgesamt eine Umverteilung stattfindet und die Ungleichheit verringert wird. Dieser Effekt ist vor allem durch die Ausgabenseite bedingt, da die Transfers an Haushalte anteilmäßig einen größeren Teil des Einkommens der ärmeren

Haushalte ausmachen. Das Abgabensystem – Steuern, Gebühren, Sozialversicherungsbeiträge – ist hingegen insgesamt eher proportional. Die wesentliche Ursache dafür ist, dass die Wirkungen der nicht sehr progressiven Einkommensteuer durch die regressive Mehrwertsteuer und die oberhalb der Höchstbeitragsgrundlage der Sozialversicherung einsetzende Regression der Sozialversicherungsbeiträge aufgehoben werden.

Zwei Schlussfolgerungen wurden in der öffentlichen Diskussion daraus gezogen. Erstens, in Österreich wird Ungleichheit durch die Politik in messbarem Ausmaß reduziert; zweitens, eine Reduktion der Transferleistungen bringt die Gefahr einer Verstärkung der Ungleichheit. Während die zweite Aussage durch diese Studie gedeckt wird, gilt das für die erste Aussage nur sehr eingeschränkt.

Der Grund dafür ist die von den Autoren verwendete Spezifizierung der Fragestellung und damit der Analyse. Gefragt wird nämlich, wie die vertikale Einkommensverteilung *in einem spezifischen Jahr* durch das Steuer-Transfer-System geändert wird. Diese Form der Analyse ist aber nicht wirklich geeignet, die Veränderung der Verteilung der Wohlfahrt auf die Haushalte durch das Steuer-Transfer-System darzustellen, da die Wohlfahrt der Haushalte vom langfristigen Einkommen abhängt. Ein Haushalt mit niedrigem Einkommen oder besonders hohen Bedürfnissen in einem Jahr kann in früheren oder späteren Jahren ein deutlich höheres Einkommen bzw. geringere Bedürfnisse haben. Es geht dabei einerseits um Wechselfälle des Lebens, z.

B. Arbeitslosigkeit, aber auch um die im Verlauf eines Lebens auftretenden typischen Veränderungen, etwa Ausbildung, Kinder, Pension.

Die Bedeutung dieser Frage für eine Analyse der Umverteilung kann an folgendem konstruierten, aber nicht unrealistischen Fall gesehen werden: zwei Personen, die jeweils € 2.000 pro Monat verdienen. Sie sind damit am oberen Ende des 5. Dezils der Einkommen der unselbstständig Erwerbstätigen (vgl. Übersicht 10 der Studie). Sie erhalten also das Medianeinkommen. Bilden sie einen gemeinsamen Haushalt, so sind sie mit € 4.000 am oberen Ende des 6. Dezils der Haushaltseinkommen. Das äquivalente Einkommen der beiden beträgt jeweils € 2.666 (Äquivalenzzahl: 1,5). Damit sind sie am oberen Ende des 7. Dezils. Wenn nun im Zusammenhang mit der Geburt von zwei Kindern innerhalb weniger Jahre eine der beiden Eltern vier Jahre lang nicht arbeitet, so hat dieser Haushalt für diese vier Jahre ein Bruttoeinkommen von € 2.000 und ein äquivalentes Einkommen zunächst von € 1.111 (Äquivalenzzahl: 1,8) je Person, also am oberen Ende des 1. Dezils. Nach der Geburt des zweiten Kindes sinkt das äquivalente Einkommen auf € 952 (Äquivalenzzahl: 2,1), also auf die Armutsgrenze. Wenn die zweite Person nach den vier Jahren wieder voll beschäftigt ist und das Einkommen wieder auf € 4.000 steigt, so beträgt das äquivalente Einkommen € 1.904, das ist in der Mitte des 5. Dezils, also knapp unterhalb des Medians. Werden die Kinder 14 Jahre alt, so steigt die Äquivalenzzahl zunächst auf 2,3 und dann auf 2,5. Das äquivalente Einkommen sinkt zunächst auf € 1.739 und dann auf € 1.600. Sobald die Kinder aus dem Haus sind, ist dieser Haushalt wieder am oberen Ende des 7. Dezils.

Da dieser Haushalt zwar nicht reich ist, aber doch ein Einkommen über dem Median hat, wäre es nicht gerechtfertigt, das langfristige Einkommen dieses Haushalts durch Transfers zu erhöhen. Das geschieht auch nicht durch das Kindergeld, vielmehr wird der Haushalt in den Jahren unterstützt, in denen bereits ein höherer Bedarf besteht, aber das Arbeitsangebot geringer ist. Da Haushalte mit kleinen Kindern meist junge Haushalte sind, sind Ersparnisse meist gering, wenn nicht sogar negativ. Transfers zur Überbrückung von Perioden mit geringem Einkommen sind daher sinnvoll, auch wenn keine langfristige Besserstellung beabsichtigt ist. Die Wohlfahrt der Haushalte hängt nicht nur vom Lebenseinkommen ab, sondern auch von den Möglichkeiten, den laufenden Konsum zu finanzieren.

Ähnliches gilt für kurzfristige Perioden der Arbeitslosigkeit. Eine kurze Spanne der Arbeitslosigkeit hat eine nur geringe Auswirkung auf das langfristige Einkommen. Die Arbeitslosenunterstützung müsste daher absurd hoch sein, wollte man die langfristige Einkommensposition der betroffenen Personen verbessern. Dennoch ist eine Arbeitslosenunterstützung sinnvoll. Unter anderem erleichtert sie es, einen den Qualifikationen entsprechenden Arbeitsplatz zu suchen und nicht jeden annehmen zu müssen.

In der Studie wird zwar mehrfach auf den intertemporalen Aspekt hingewiesen, aber nur in einem einzigen Fall auch die für die Analyse notwendige Konsequenz gezogen. Es werden die Renten- und Pensionszahlungen nicht berücksichtigt. Allerdings werden die Beiträge zur Pensionsversicherung bei den Abgaben in die Analyse einbezogen. Das ist insofern inkonsequent, als dadurch die Sozialversicherung deut-

lich mehr Abgaben einhebt, als sie den Haushalten zurückgibt. Man muss für Studien zur Umverteilung aber annehmen, dass, sieht man von den Verwaltungskosten ab, die Summe der Abgaben gleich der Summe der Auszahlungen ist.

Das österreichische Sozialsystem kennt nur wenige Transfers, die ausschließlich aus Gründen eines längerfristig geringen Einkommens oder eines geringen Lebenseinkommens gegeben werden. Das sind vor allem die verschiedenen Armutsprogramme, wie etwa die Sozialhilfe, die Notstandshilfe und die in dieser Studie nicht behandelte Ausgleichszulage zur Pension. Der größte Teil der Transfers wird gegeben in Lebensperioden, in denen das Einkommen *vorübergehend* besonders niedrig ist oder die Bedürfnisse *vorübergehend* besonders hoch sind. Wenn, wie in der Studie gesagt wird, die Empfänger hoher Einkommen Nettozahler sind und die Empfänger niedriger Einkommen Begünstigte des Systems, so ist das dahingehend zu qualifizieren, dass viele Haushalte zwischen den Positionen Nettoempfänger und Nettozahler wechseln und dass daher die Umverteilung durch das Steuer-Transfer-System wesentlich geringer ist, als die Ergebnisse dieser Studie vermuten lassen. Für viele Haushalte wird sogar gelten, dass sie in der langen Frist weder Gewinner noch Verlierer sind. Sie bekommen heraus, was sie in anderen Perioden einzahlen.

Es gibt vertikale Umverteilungen in diesen Systemen. Die entstehen aber nicht dadurch, dass in einem gegebenen Jahr die Empfänger des Transfers ein niedrigeres Einkommen haben als Andere, sondern weil die Wahrscheinlichkeiten der Inanspruchnahme vom langfristigen Einkommen abhängen

kann. Personen mit langfristig niedrigerem Einkommen etwa haben eine höhere Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein. Sie sind daher Begünstigte des Systems der Arbeitslosenversicherung. Wäre die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, in allen Einkommensschichten gleich groß, so gäbe es durch die Arbeitslosenunterstützung keine vertikale Umverteilung, auch wenn für jedes Jahr eine solche zu den jeweils armen, weil arbeitslosen Personen hin nachgewiesen werden kann.

Ähnliches gilt für die Familienzahlungen, da die durchschnittliche Zahl der Kinder mit steigender Bildung sinkt – und damit mit höherem erwarteten Einkommen. Dabei ist freilich zu berücksichtigen, dass die Länge der Beanspruchung der familienrelevanten Leistungen mit steigender Bildung steigt.³

Will man Umverteilung der Wohlfahrt zwischen Haushalten mit unterschiedlich hohem langfristigen Einkommen bestimmen, muss man die intertemporalen Aspekte der Sozialprogramme und der durch Steuern finanzierten Einrichtungen explizit behandeln. Das ist nur möglich, wenn man die Verteilung der Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Programme in Zusammenhang bringt und nicht nur die Einnahmen bzw. die Ausgaben insgesamt betrachtet. In manchen Fällen wird das in der Studie gemacht, etwa im Kapitel über die Wohnbauförderung. Natürlich wäre es günstig, auch die aggregierte Umverteilung zu bestimmen, aber die würde dann nicht mehr aus den Daten direkt, sondern durch Aufsummierung der Wirkungen der einzelnen Programme bestimmt werden, was freilich Unschärfen mit sich bringen würde.

Man könnte in so einer Untersuchung von der strengen Handhabung

der formalen Inzidenz weggehen, wie sie dieser Untersuchung zu Grunde liegt. Für die Berechnungen der Studie wird nämlich angenommen, dass direkte Steuern zur Gänze vom Steuerschuldner getragen werden, indirekte Steuern zur Gänze überwältzt werden. Ich glaube zwar nicht, dass eine Berechnung der Vor- und Rücküberwälzungen der Mehrwertsteuer in einer empirisch relevanten Analyse gemacht werden kann, aber bei den lohnabhängigen Abgaben ist es durchaus vertretbar, sie zur Gänze den Arbeitnehmern zuzuschlagen. Natürlich müssten deren Einkommen entsprechend erhöht werden. Das betrifft die Dienstgeberbeiträge zur Sozialversicherung, die Kommunalabgaben und die Beiträge zum Familienlastenausgleichsfonds. Diese Zurechnung ist berechtigt, weil bei einem Wegfall dieser Abgaben die Arbeitgeber die gleiche Menge an Arbeitskräften nachfragen könnten, wenn sie die Löhne genau um die weggefallenen Abgaben erhöhten.

In so einer Langfristbetrachtung, in der die Zahlungen in die Transfersysteme deren Leistungen gegenübergestellt werden, kann die vertikale Umverteilung zwischen Haushalten von der Umverteilung über die Zeit hinweg systematisch getrennt werden. Es gilt dabei, dass die Finanzierung überwiegend durch die Arbeitnehmer erfolgt, mit einem Beitrag proportional zum Einkommen, wobei es bei der Sozialversicherung eine obere Grenze gibt. Da die Leistungen mit steigendem Einkommen bis auf wenige Ausnahmen nicht steigen, ergibt das eine Umverteilung zu den Ärmern. (Die Ausnahmen sind der längere Bezug der Familienbeihilfe bei Studium und die in Grenzen positive Abhängigkeit des Kindergeldes vom letzten Einkommen ab 2010.)

Mit dieser Analyse kann man auch die horizontale Umverteilung von intertemporaler Umverteilung systematisch trennen. In der Anrufung des Mythos von der horizontalen Umverteilung von Haushalten ohne Kinder zu Haushalten mit Kindern wird in der Studie so getan, als würde es sich dabei um unterschiedliche soziale Gruppen handeln. In den meisten Fällen handelt es sich aber bei Haushalten ohne Kinder um Haushalte, bevor sie für Kinder sorgen müssen oder nachdem sie das getan haben. Fast alle Haushalte wechseln daher bei den Leistungen für Familien, seien es die aus dem FLAF bezahlten Geldtransfers, seien es die über die allgemeinen Steuern finanzierten Bildungseinrichtungen und die Mitversicherung der Kinder in der Sozialversicherung, von Nettozahlern zu Nettoempfängern und wieder zurück. Die echte horizontale Umverteilung beschränkt sich auf die ewigen Nettozahler, das sind Haushalte ohne Geburten, und auf die Haushalte, die besonders lange Zeit und/oder besonders hohe Transfers erhalten. Das sind Haushalte mit vielen Kindern.²

Eine Analyse der Verteilungswirkungen des Gesundheitssystems müsste ähnlich vorgehen. Die Einzahlungen erfolgen einerseits proportional zum Einkommen, freilich nur bis zur Höchstbeitragsgrundlage der Sozialversicherung, und andererseits durch das allgemeine Steuersystem. Von den Auszahlungen wird in der Studie gezeigt, dass sie zwar mit der Höhe des Einkommens variieren, dies aber wahrscheinlich auf Alterseffekte zurückzuführen ist. Während die Anspruchnahme im untersten Dezil nur knapp über dem Durchschnitt liegt, steigt sie zum zweiten Dezil stark an und wird dann langsam geringer. Im untersten Dezil sind auch sehr junge

Haushalte, etwa Studenten, die einen sehr geringen Bedarf an Gesundheitsdiensten haben, im zweiten und dritten Dezil hingegen sehr viele Pensionisten mit einer weit über dem Durchschnitt liegenden Beanspruchung. Die Höhe der Ausgaben variiert stark mit dem Alter. Eine Variation mit der langfristigen Einkommenshöhe wird nicht angeführt, wäre aber zu untersuchen. Einerseits gibt es vermutlich einen negativen Zusammenhang zwischen Lebensinkommen und Gesundheitszustand und damit auch der Inanspruchnahme des Gesundheitssystems. Mit niedrigerem Einkommen sind die Ausgaben höher. Andererseits ist häufig ein langfristig schlechter Gesundheitszustand Ursache eines früheren Todes und damit einer geringeren Inanspruchnahme der Gesundheitsdienste.

Die Umverteilung kommt vor allem über die Einnahmenseite – mit höherem Einkommen zahlt man mehr –, die Ausgaben unterscheiden sich aber langfristig nicht sehr stark. Der Hinweis auf die regressive Finanzierung durch die regressiven Wirkungen der Mehrwertsteuer und der Finanzierung der Krankenkassen ist kein Gegenargument. Solange nicht nachgewiesen wird, dass die Beanspruchung systematisch mit steigendem Einkommen steigt, bewirkt jede Finanzierung des Gesundheitssystems, bei dem Personen mit höherem Einkommen mehr

zahlen, eine vertikale Umverteilung. Dass sie höher wäre, wenn es keine Höchstbeitragsgrundlage gäbe und wenn das Gewicht zwischen Mehrwertsteuer und Einkommensteuer sich zu Gunsten letzterer verschieben würde, ist natürlich richtig. Ich vermute aber, dass in Österreich das Gesundheitssystem das wichtigste vertikale Umverteilungssystem von den höheren zu den niedrigeren Einkommen ist.

Anmerkungen

- ¹ Guger et al. (2009).
- ² Guger et al. (1987); Guger et al. (1996).
- ³ Für eine Rechnung des bis 2000 geltenden Systems vgl. Kothmayr, Rosner (2000).

Literatur

- Guger, Alois; et al., Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich (=Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien 1987).
- Guger, Alois; et al., Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich (=Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien 1996).
- Guger, Alois; et al., Umverteilung durch den Staat in Österreich (=Studie des WIFO, Wien 2009).
- Kothmayr, Regina; Rosner, Peter, Wie effizient ist die österreichische Familienpolitik, in: Wirtschaft und Gesellschaft 26/1 (2000) 99-118.