

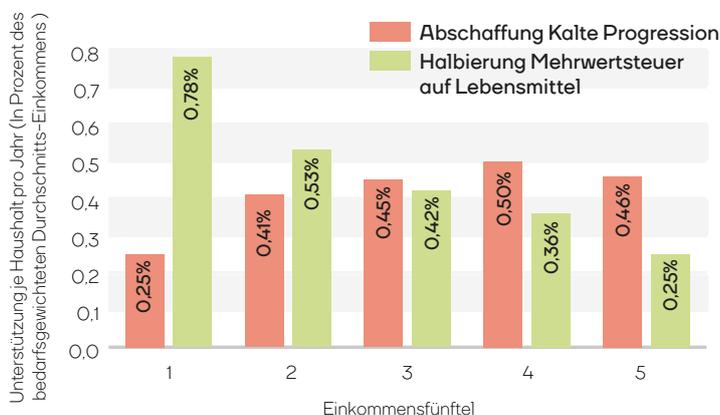
Mehr Sozialleistungen und weniger Steuern gegen die Teuerung?

Die wichtigsten wirtschaftspolitischen Vorschläge im Verteilungscheck

Die Preise steigen weiter. Der Ukraine-Krieg und schlecht gesetzte Marktpreise lassen die Energiekosten explodieren. Die Nachwirkungen der Pandemie verknappen Güter. Besonders für Haushalte mit sehr niedrigem Einkommen bis hin zur unteren Mittelschicht stellen steigende Miet-, Energie- und Lebensmittelposten eine wachsende Herausforderung dar. Die österreichische Bundesregierung sieht sich deshalb mit Forderungen zur Eindämmung der Teuerung konfrontiert. Als wirtschaftspolitische Vorschläge stehen unter anderem eine Abschaffung der Kalten Progression oder eine Mehrwertsteuersenkung für Lebensmittel im Raum. Doch wie sehr lässt sich mit den verschiedenen Vorschlägen Menschen geringen Einkommen helfen? Wir untersuchen die diskutierten Maßnahmen auf ihre Verteilungswirkung. Eine Abschaffung der Kalten Progression bringt Haushalten mit niedrigem Einkommen vergleichsweise wenig, Menschen mit viel Einkommen jedoch mehr. Von einer Mehrwertsteuersenkung auf Lebensmittel profitieren Menschen mit wenig Einkommen dagegen stärker, auch wenn jene mit hohem Einkommen in absoluten Zahlen mehr davon haben. Am besten erreicht man Haushalte mit geringem Einkommen durch eine Valorisierung und Anhebung der Sozialleistungen.

/Abbildung 1: Verteilungswirkung einer Abschaffung der Kalten Progression und Mehrwertsteuersenkung auf Lebensmittel

Mehrwertsteuersenkung treffsicherer als Abschaffung der Kalten Progression



Anmerkung: Abschaffung der Kalten Progression simuliert durch Inflationsanpassung der Tarifstufen und Verkehrs- und Pensionistenabsatzbeträge sowie SV-Rückerstattung anhand der Durchschnittsinflation 2021 (2,8 %). Einkommen bedarfsgewichtet. Ausgaben lt. Konsumerhebung valorisiert auf März 2022 lt. VPI2015. Einkommen lt. EU-SILC 2020. Quellen: SORESI; Statistik Austria, Konsumerhebung 2014/15; Eigene Berechnungen

/Handlungsempfehlungen:

Für Haushalte mit wenig Einkommen:

- /Valorisierung von Studienbeihilfe, Familienbeihilfe und Pflegegeld
- /Anhebung der Ausgleichszulagenrichtsätze (Mindestsicherung/Sozialhilfe, Mindestpension) sowie des Arbeitslosengelds und der Notstandshilfe auf die Armutsgefährdungsschwelle

Eine Kaufkraft-Unterstützung mit Fokus auf die untere Mittelschicht bis zu den Durchschnittsverdiener:innen:

- / Zeitweise Senkung der Mehrwertsteuer auf (Grund-)Nahrungsmittel
- oder
- / Anhebung der Verkehrs- und Pensionistenabsatzbeträge sowie der SV-Rückerstattung

Die anhaltenden hohen Teuerungsraten bringen die Regierung unter Handlungsdruck. Bisher wurden mehrere Unterstützungsmaßnahmen für Haushalte angekündigt oder teilweise schon umgesetzt. Dazu zählen etwa der Teuerungsausgleich für Haushalte mit niedrigem Einkommen, der Energiekostenausgleich, der nun als Gutschein für die Stromrechnung kommt, aber auch die temporäre Senkung der Energieabgaben auf Gas und Strom. Nachdem nun aber auch erhöhte Teuerungsraten beim Wohnraum oder bei Lebensmitteln stärker in die öffentliche Debatte rücken, werden zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen für Haushalte diskutiert. Die prominentesten Vorschläge betreffen die Abschaffung der kalten Progression, eine Senkung der Mehrwertsteuer auf Lebensmittel und eine weitere Erhöhung des Teuerungsausgleichs. Auch Erhöhungen oder Indexierungen von Sozialleistungen werden inzwischen diskutiert.

Vor diesem Hintergrund stellt sich einerseits die Frage nach der Treffsicherheit der jeweiligen Maßnahmen. Denn die steigenden Energie-, Wohn- und Lebensmittelpreise treffen Haushalte mit niedrigem Einkommen am stärksten. Nachdem die steigende Teuerung aber auch die „Mittelschicht“ immer stärker trifft, werden gleichzeitig Rufe nach breiten Unterstützungsleistungen laut, von denen nicht nur explizit Haushalte mit den niedrigsten Einkommen profitieren, sondern auch andere Haushalte in der unteren Hälfte bis zur Mitte der Einkommensverteilung. Hier stellt sich wiederum die Frage der Verteilungswirkung. Um einen evidenzbasierten Beitrag zur öffentlichen Debatte zu leisten, untersuchen wir die meistdiskutierten Maßnahmen. Methodisch erfolgt das durch eine Verteilungsanalyse (Mikrosimulation mit EU-SILC Daten und der Konsumerhebung 2014/15).

/ Weder treffsicher noch sozial gerecht: Die Abschaffung der Kalten Progression

Die kalte Progression ist ein Phänomen, das aufgrund des progressiv gestalteten österreichischen Einkommensteuertarifs im Zusammenhang mit inflationsbedingten Einkommenssteigerungen auftritt. Der progressive Einkommensteuertarif führt dazu, dass man mit steigendem Einkommen auch einen höheren Steuersatz zahlen muss (siehe Infobox 1). Steigen nun die Einkommen durch die Inflation, so steigt auch der Steuersatz und man zahlt einen größeren Anteil seines Einkommens an Steuern. Das bedeutet in weiterer Folge auch, dass der Staat mehr Geld einnimmt, mit dem wichtige Sozialleistungen, Bildungs- und Gesundheitssystem, Infrastruktur und viele andere gemeinschaftlich bereitgestellte Leistungen finanziert werden können. Das ist unter anderem deshalb wichtig, weil auch die Staatsausgaben aufgrund der Inflation steigen: Gehälter für öffentlich Bedienstete werden inflationsangepasst, aber auch Anschaffungen und Infrastruktur werden teurer. Umgekehrt sorgt die Inflation aber auch für höhere Konsumausgaben bei den Haushalten. Wenn Haushalte nun einen größeren Teil ihres Einkommens als Steuern abführen müssen, bleibt ihnen weniger zur Deckung ihrer Konsumausgaben. Um dem entgegenzuwirken, gibt es mehrere Möglichkeiten. Manche Staaten, wie Österreich, führen regelmäßig Einkommensteuerreformen durch. Dabei werden Steuersätze reduziert oder Absetzbeträge erhöht. Die Steuerzahler:innen müssen so nach der Reform wieder einen niedrigeren Anteil ihres Einkommens über Steuern abgeben. Je nach Ausgestaltung der Steuerreform, werden den Haushalten dabei die Mehreinnahmen der Kalte Progression in der Form von Steuersenkungen entweder teilweise oder gänzlich zurückgegeben. Eine andere Möglichkeit, die etwa in Schweden angewendet wird und nun auch für Österreich diskutiert wird, ist eine automatische Inflationsanpassung des Steuersystems. Diese Herangehensweise wird zumeist gemeint, wenn von der „Abschaffung der kalten Progression“ die Rede ist. Dabei werden bestimmte Teile des Steuersystems indexiert. So werden beispielsweise die Tarifgrenzen oder Absetzbeträge automatisch inflationsangepasst, wodurch der Anteil der zu zahlenden Steuern am Einkommen (annähernd) konstant bleibt.

Der Automatismus hat dabei den augenscheinlichen Vorteil für die Steuerzahler:innen, dass der Anteil, ihres Einkommens, den sie an Lohn- und Einkommensteuer abführen müssen verlässlich gleichbleibend ist. Gerade in Österreich, einem Land in dem Arbeitseinkommen viel stärker besteuert werden als Vermögen und die daraus erwachsenden Einkommen, ist das für viele Menschen ein nachvollziehbarer Wunschzustand. Problematisch ist daran aber, dass mit einem Automatismus auch politischer Gestaltungsspielraum verloren geht. Dadurch, dass der Staat weniger einnimmt, hat er auch weniger Geld für Bildung, Soziales, Infrastruktur und andere Ausgaben zur Verfügung, sofern er nicht mehr Kredite aufnimmt. Abgesehen davon haben Steuern aber auch eine umverteilende Wir-

kung. Führt man statt dem Automatismus regelmäßig Steuerreformen durch, so können bei diesen Reformen Akzente gesetzt werden. Menschen mit niedrigeren Einkommen können beispielsweise bei gezielten Reformen gezielt stärker unterstützt werden. Auch der Zeitpunkt der Steuerreformen kann beeinflusst werden. Eine Steuersenkung könnte so etwa gezielt während einer Wirtschaftskrise durchgeführt werden, um so den privaten Konsum und damit die Wirtschaftsleistung anzukurbeln. Bei einem Automatismus gehen diese Gestaltungsspielräume verloren.

/ Infobox 1:

Je nach Höhe unterliegen die Einkommen in Österreich einem unterschiedlichen Steuersatz (Tabelle 1). Diese Steuersätze sind progressiv gestaltet, das heißt höhere Einkommen unterliegen einem höheren Steuersatz. Dabei wird aber immer nur das Einkommen über der jeweiligen Tarifstufe mit dem nächsthöheren Steuersatz besteuert.

Als Beispiel: Wer ein steuerpflichtiges Bruttoeinkommen von EUR 20.000 im Jahr hat, zahlt bis 2020 (ohne Berücksichtigung allfälliger Absetzbeträge) für die ersten EUR 11.000 keine Steuern, für die nächsten EUR 7.000 25 Prozent und für die nächsten EUR 2.000 32,5 Prozent, also insgesamt EUR 2.400. Dabei ist zu beachten, dass das steuerpflichtige Einkommen nicht gleich dem Bruttoeinkommen ist. Denn bestimmte Ausgaben, wie etwa Sozialversicherungsbeiträge, dürfen vom Einkommen abgezogen werden. Im Falle von Arbeiter:innen und Angestellten wäre ein steuerpflichtiges Einkommen von EUR 11.000 äquivalent (ohne Berücksichtigung des Pendlerpauschale oder anderer Freibeträge) zu einem laufenden Bruttomonatseinkommen von knapp EUR 1.100.

Die Inflation führt durch Lohnerhöhungen dazu, dass das steuerpflichtige Einkommen ansteigt und ein immer größerer Teil des Einkommens mit dem höchsten zutreffenden Grenzsteuersatz besteuert wird. Steigt das steuerpflichtige Bruttoeinkommen von EUR 20.000 pro Jahr auf EUR 21.000, so werden nicht mehr nur die „obersten“ EUR 2.000 mit 32,5 Prozent besteuert, sondern die obersten EUR 3.000. Statt EUR 2.400 muss man so EUR 2.725 an Steuern zahlen. Im Verhältnis zum Einkommen steigt die Steuerleistung so von 12 Prozent des Einkommens auf rund 13 Prozent. Dieses Phänomen nennt sich Kalte Progression.

/ Tabelle 1: Das Lohn- und Einkommensteuer-Tarifsystem im Überblick.

Tarifstufen steuerpflichtiges Jahreseinkommen	Tarifstufen Bruttojahreseinkommen	Tarifstufen Bruttomonatseinkommen	Grenz- steuersatz
in Euro	In Euro	in Euro	
11.000 und darunter	13.200 und darunter	Bis 1.100	0%
über 11.000 bis 18.000	Über 13.200 bis 21.600	Über 1.100 bis 1.800	20%
über 18.000 bis 31.000	Über 21.600 bis 38.040	Über 1.800 bis 3.170	32,5%
über 31.000 bis 60.000	38.040 bis	Über 3.170 bis 6.020	42%
72.240	72.240	Über 6.020 bis 8.520	48%
über 60.000 bis 90.000	Über 72.240 bis 102.240	Über 8.495 bis 84.350	50%
über 90.000 bis 1.000.000	Über 102.240 bis	Über 84.350	55%
1.012.200	1.012.200	50%	48%
über 1.000.000	Über 1.012.200	Über 84.350	55%

Um die Verteilungswirkung einer automatischen Abschaffung der kalten Progression zu analysieren, werden zwei Szenarien untersucht. Im ersten Szenario werden lediglich die Tarifgrenzen indexiert. Im zweiten Szenario werden zusätzlich zu den Tarifgrenzen auch Verkehrsabsetzbetrag, Zuschlag zum Verkehrsabsetzbetrag und die Pensionistenabsetzbeträge, sowie die dazugehörige Sozialversicherungsrückerstattung, indexiert. Für die Indexierung wurde dabei die durchschnittliche Inflationsrate des Jahres 2021 angenommen. In Tabelle 2 sind die dementsprechenden Erhöhungen angeführt.

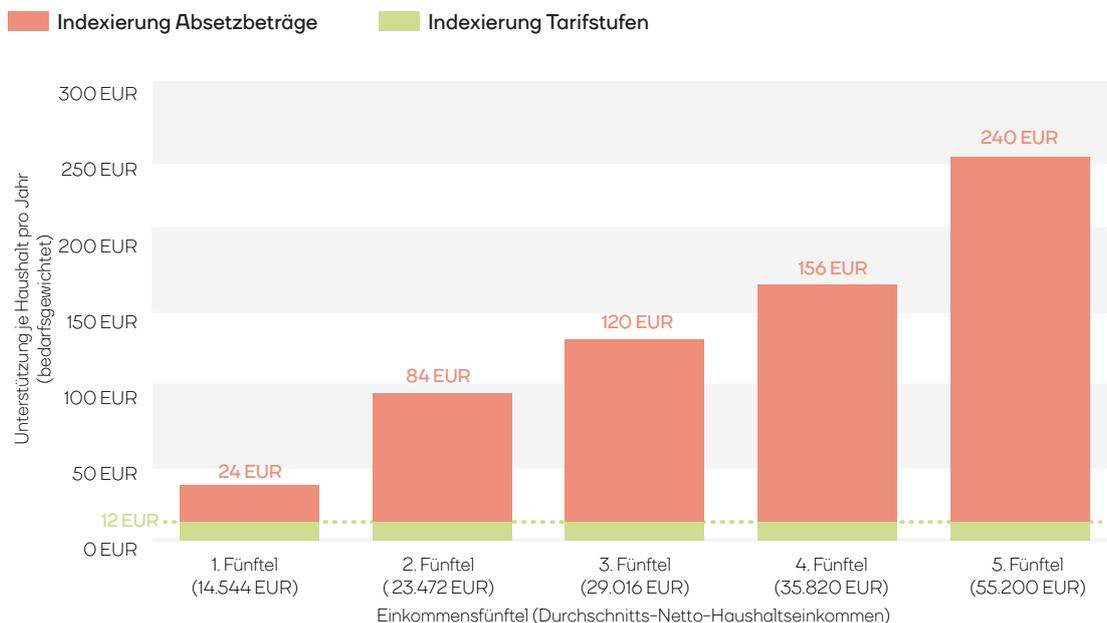
/ Tabelle 2: Indexierung der Tarifgrenzen und der Verkehrs- und Pensionistenabsetzbeträge inkl. SV-Rückerstattung

Tarifstufen steuerpflichtiges Jahreseinkommen	Vor Indexierung	Nach Indexierung
1. Tarifstufe	EUR 11.000	EUR 11.308
2. Tarifstufe	EUR 18.000	EUR 18.504
3. Tarifstufe	EUR 31.000	EUR 31.868
4. Tarifstufe	EUR 60.000	EUR 61.680
5. Tarifstufe	EUR 90.000	EUR 92.520
6. Tarifstufe	EUR 1.000.000	EUR 1.028.000
Verkehrsabsetzbetrag	EUR 400	EUR
Zuschlag zum Verkehrsabsetzbetrag	EUR 650	EUR 668
Pensionistenabsetzbetrag	EUR 825	EUR 848
Erhöhter Pensionistenabsetzbetrag	EUR 1.214	EUR 1.248
Maximale SV Rückerstattung	EUR 1.050	EUR 1.079
Maximale SV-Rückerstattung (in Prozent)	50 %	51,4 %
Maximale SV-Rückerstattung Pensionist:innen	EUR 550	EUR 565
Maximale SV-Rückerstattung Pensionist:innen (in Prozent)	80 %	82,2 %
Maximale SV Rückerstattung	80 %	EUR 1.079

Kosten würde eine solche Indexierung rund EUR 850 Mio. In absoluten Beträgen profitieren Haushalte mit einem hohen Einkommen stärker von der Indexierung der Tarifstufen als Haushalte mit einem niedrigen Einkommen. Während Haushalte im ersten Einkommensfünftel – das sind die Haushalte mit den niedrigsten Einkommen – im Schnitt netto nur EUR 24 pro Jahr mehr zur Verfügung haben, sind es bei Haushalten im Fünftel mit den höchsten Einkommen EUR 240 pro Jahr mehr. Die Indexierung von Verkehrs- und Pensionistenabsetzbeträgen samt Sozialversicherungsrückerstattung bringt dagegen allen Einkommensfünfteln gleich viel: Im Schnitt sind es EUR 12 pro Monat mehr.

/ Abbildung 2: Abschaffung der Kalten Progression – Absolute Unterstützung nach Einkommen

Abschaffung der Kalten Progression: Von Tarfstufen-Indexierung profitieren höhere Einkommen stärker



Anmerkung: Abschaffung der Kalten Progression simuliert durch Inflationsanpassung der Tarfstufen und Verkehrs- und Pensionistenabsatzbeträge sowie SV-Rückerstattung anhand der Durchschnittsinflation 2021 (2,8 %). Einkommen bedarfsgewichtet.

Quellen: SORESI, eigene Berechnungen

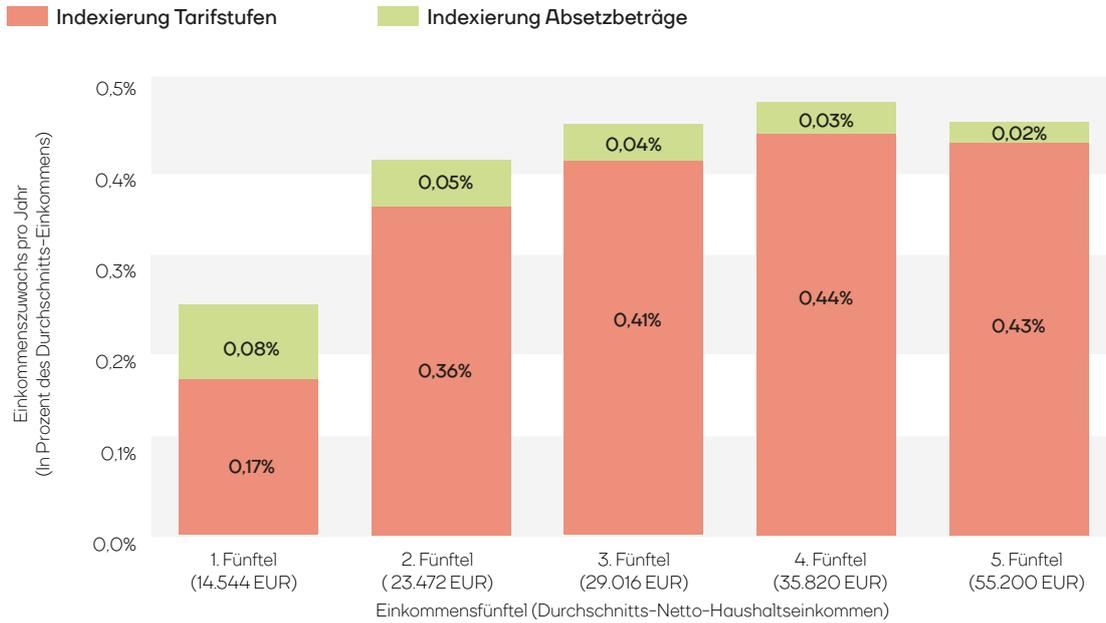
MOMENTUM
INSTITUT

Für eine weitere Beurteilung der Verteilungswirkung und der sozialen Treffsicherheit, ist nicht nur die absolute Unterstützung relevant. Denn für einen Haushalt mit einem niedrigen Einkommen stellt dieselbe absolute Unterstützungsleistung einen größeren prozentuellen Einkommenszuwachs dar als für einen Haushalt mit einem hohen Einkommen. SORESI gibt die prozentuellen Einkommensveränderungen nicht direkt wieder. Deshalb wurden die Einkommensveränderungen ins Verhältnis zu den Durchschnittseinkommen der jeweiligen Einkommensfünftel gesetzt. Es handelt sich bei den angegebenen Zahlen somit nicht um die durchschnittliche prozentuelle Veränderung, sondern um die durchschnittliche absolute Veränderung relativ zum Durchschnittseinkommen.

Von der Indexierung der Absatzbeträge profitieren niedrige Einkommen relativ gesehen stärker. Bei der Indexierung der Tarfstufen zeigt sich dagegen ein ähnliches Bild wie bei den absoluten Beträgen: Höhere Einkommen profitieren auch relativ zu ihrem Einkommen stärker, wobei das vierte Fünftel, die „obere Mittelschicht“, relativ zum Einkommen am stärksten profitiert.

/ Abbildung 3: Abschaffung der Kalten Progression – Unterstützung relativ zum Einkommen

Abschaffung der Kalten Progression: Relativ zum Einkommen profitiert obere Mittelschicht am meisten



Anmerkung: Abschaffung der Kalten Progression simuliert durch Inflationsanpassung der Tarifstufen und Verkehrs- und Pensionistenabsatzbeträge sowie SV-Rückerstattung anhand der Durchschnittsinflation 2021 (2,8 %). Einkommen bedarfsgewichtet.

Quellen: SORESI, eigene Berechnungen

Zusammenfassend kann man somit sagen, dass eine Abschaffung der Kalten Progression über eine Indexierung der Tarifstufen und der Absatzbeträge sozial *nicht* treffsicher wäre. Die niedrigsten Einkommen, sowie die „untere Mittelschicht“ profitieren sowohl absolut als auch relativ zu ihrem Einkommen am wenigsten – obwohl sie am stärksten von der Teuerung bei den Lebenserhaltungskosten betroffen sind.

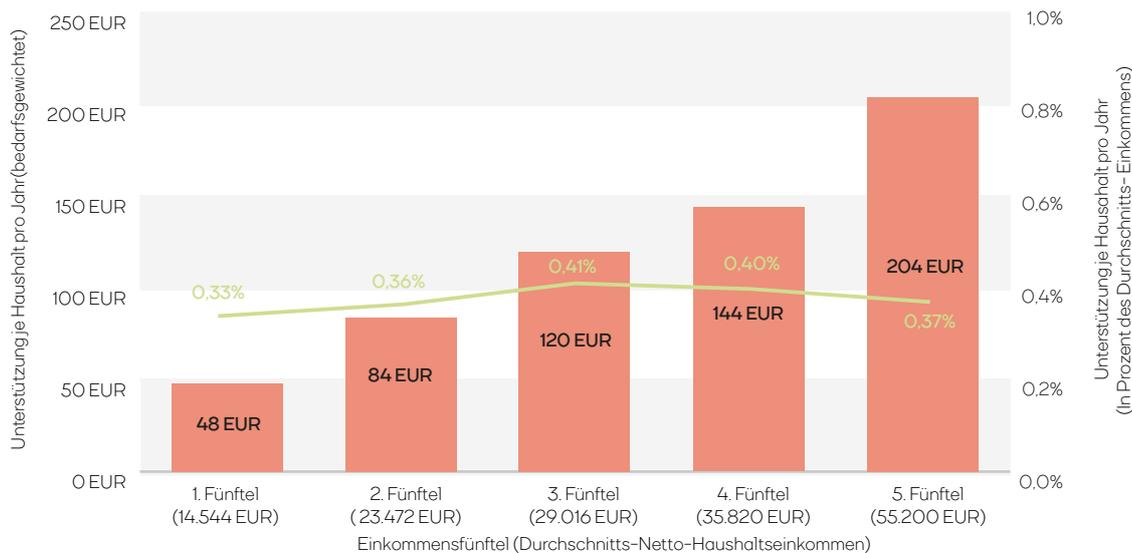
/ Senkung der Sozialversicherungsbeiträge

Als Alternative zur Senkung der Lohn- und Einkommensteuer wird oft die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge genannt. Eine Senkung der Krankenversicherungsbeiträge um 0,5 Prozentpunkte für Unselbständige, Selbständige und Pensionist:innen würde die Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen um rund EUR 1,11 Mrd. senken. Nachdem Sozialversicherungsbeiträge das steuerpflichtige Einkommen reduzieren, bedeutet eine Senkung der SV-Beiträge umgekehrt, dass sich das steuerpflichtige Einkommen erhöht. Damit steigen mit der SV-Beitragssenkung die Lohn- und Einkommensteuereinnahmen um rund EUR 380 Mio. Insgesamt würde die SV-Beitragssenkung somit rund EUR 730 Mio. kosten.

Im Vergleich zur Steuersenkung profitieren von einer SV-Beitragssenkung auch Haushalte mit einem sehr niedrigen Einkommen, solange dieses über der Geringfügigkeitsgrenze von derzeit rund EUR 486 pro Monat liegt. Nachdem die Krankenversicherungsbeiträge einkommensunabhängig sind, profitieren Haushalte mit einem höheren Einkommen in absoluten Werten stärker von der Senkung. Im Verhältnis zum Einkommen verteilt sich die Senkung dagegen gleichmäßiger über die Einkommensfünftel, wobei die relative Unterstützung bis zum dritten Einkommensfünftel ansteigt. Vom dritten bis zum fünften Einkommensfünftel sinkt dagegen die Unterstützung relativ zum Einkommen.

/Abbildung 4: Senkung der Sozialversicherungsbeiträge – Verteilungswirkung

Wie verteilt sich die Senkung der SV-Beiträge nach Einkommen?



Anmerkung: Senkung der Krankenversicherungsbeiträge für Unselbständige und Selbständige um 0,5 Prozentpunkte; Einkommen bedarfsgewichtet.
Quellen: SORESI; Eigene Berechnungen

Generell muss bei der Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen beachtet werden, dass es sich hier um Versicherungszahlungen handelt, denen Versicherungsleistungen (Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Pensionsversicherung, etc.) gegenüberstehen. Diese Leistungen werden inflationsbedingt teilweise auch teurer – etwa, wenn Gehälter im Gesundheitssystem angepasst werden. Werden Beiträge gekürzt, so müssen entweder auch Leistungen gekürzt werden, oder Zuschüsse aus dem allgemeinen Steuertopf geleistet werden.

/ Senkung der Mehrwertsteuer auf Treibstoffe und Lebensmittel

Als weitere breite Unterstützungsmöglichkeiten werden Mehrwertsteuersenkungen diskutiert. Mitte März kam hier einerseits aufgrund der starken Benzin- und Dieselpreisanstiege die Forderung nach einer Senkung der Mehrwertsteuer auf Treibstoffe auf. Nachdem die Teuerung aber auch bei Lebensmittelpreisen immer stärker spürbar wird, wird nun eine Mehrwertsteuersenkung für Lebensmittel diskutiert. Beide Maßnahmen haben dabei den Vorteil, dass sie direkt bei den Verbraucherpreisen ansetzen und so dämpfend auf die Inflation wirken. Dadurch, dass sie Wertsteuern sind, erhöht sich die Unterstützung für Haushalte zudem mit steigenden Preisen. Im Falle von Treibstoffen stellt das einen Vorteil gegenüber einer Senkung der Mineralölsteuer dar (für eine ausführlichere Diskussion siehe Tölgyes (2022)). Bei den Treibstoffen wird so außerdem gezielt den betroffenen Haushalten geholfen. Gerade für Haushalte, die auf ein Auto angewiesen sind und weite Strecken zurücklegen müssen, stellt dies somit eine treffsichere Unterstützungsleistung dar. Problematisch ist dabei allerdings, dass klimaschädliche fossile Treibstoffe subventioniert werden. Die Subvention steigt außerdem mit dem Verbrauch. Höherer Verbrauch wird stärker subventioniert. Etwaige Anreize zum Treibstoffsparen, die durch die Preisanstiege entstehen könnten, werden so ausgehebelt, auch wenn die Lenkungswirkung von Treibstoffpreisen, empirisch betrachtet, eher gering ausfällt (Labandeira et al. 2017). Fraglich ist zudem, inwiefern die Steuersenkungen an Konsument:innen weitergegeben werden. Die Steuersenkungen könnten teilweise in höhere Nettopreise übergehen, wodurch die Preissenkung insgesamt geringer ausfallen würde. Die Gefahr besteht insbesondere auch deshalb, weil die Nachfrage nach Treibstoffen und Lebensmitteln sehr inelastisch ist, also kaum auf Preisänderungen reagiert. Forschungsergebnisse aus Deutschland zeigen allerdings, dass Mehrwertsteuersenkungen bei Lebensmitteln während der Corona-Pandemie vollständig weitergegeben wurden (Fuest et al. 2020).

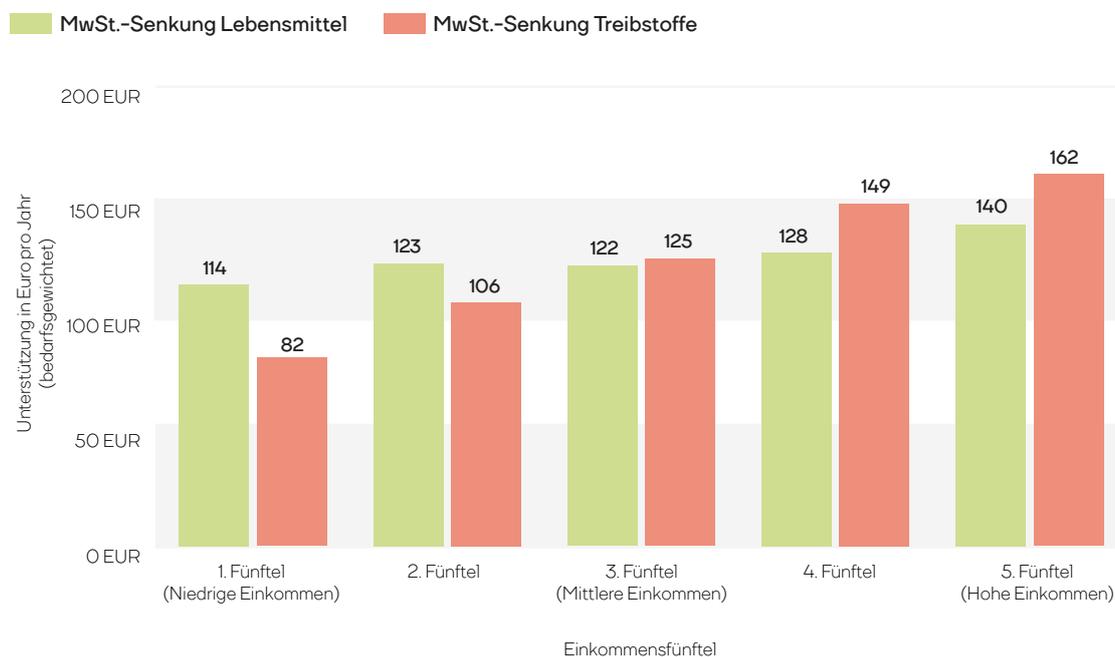
Um die Verteilungswirkung dieser beiden Steuersenkungen zu diskutieren, wurde eine Mikrosimulation mittels der Konsumerhebung 2014/15 durchgeführt, wobei die Ausgaben mittels VPI 2015 auf das Jahr 2022 valorisiert wurden. Dabei wurde eine Halbierung der Mehrwertsteuer auf Lebensmittel auf 5 Prozent angenommen. Diese Senkung würde rund EUR 750 Mio. kosten. Um diese Steuersenkung mit der Senkung der Mehrwertsteuer auf Treibstoffe vergleichbar zu machen, wurde bei der Senkung der Mehrwertsteuer auf Treibstoffe ein ähnlich großes Volumen simuliert. Dazu wäre eine Senkung von derzeit 20 Prozent auf 7 Prozent notwendig. Die Ergebnisse zeigen, dass sowohl bei den Lebensmitteln als auch bei den Treibstoffen Haushalte mit hohem Einkommen stärker profitieren als Haushalte mit niedrigem Einkommen. Bei der relativen Unterstützung ist es dagegen umgekehrt.

Vergleicht man die beiden Steuersenkungen miteinander, dann zeigt sich, dass Haushalte mit einem niedrigen Einkommen stärker von einer Senkung der Mehrwertsteuer auf Lebensmittel als von einer Senkung der Mehrwertsteuer auf Treibstoffe profitieren. Bei Haushalten mit einem hohen Einkommen ist es umgekehrt. Das liegt in erster Linie daran, dass Haushalte mit einem niedrigen Einkommen oft gar kein Auto besitzen und so auch nicht von einer Senkung der Mehrwertsteuer auf Treibstoffe profitieren können. Konkret besitzen rund 46 Prozent der Haushalte im ersten Einkommensfünftel kein Auto. Der Konsum von Lebensmitteln ist dagegen viel gleichmäßiger verteilt. Zwar geben Haushalte mit einem hohen Einkommen auch mehr für Lebensmittel aus als Haushalte mit einem niedrigen Einkommen. Hier geht es aber vor allem um Qualitätsunterschiede (Biofleisch/kein Biofleisch). Um die Steuersenkung noch gleichmäßiger zu verteilen, wäre prinzipiell auch eine Steuersenkung nur auf Grundnahrungsmittel denkbar.

/Abbildung 5: Mehrwertsteuersenkungen auf Treibstoffe und Lebensmittel – Verteilung nach Einkommen

MwSt.-Senkungen auf Ernährung und Treibstoffe im Vergleich

Senkung der MwSt. auf Treibstoffe auf 7 % & der MwSt. auf Lebensmittel auf 5 %

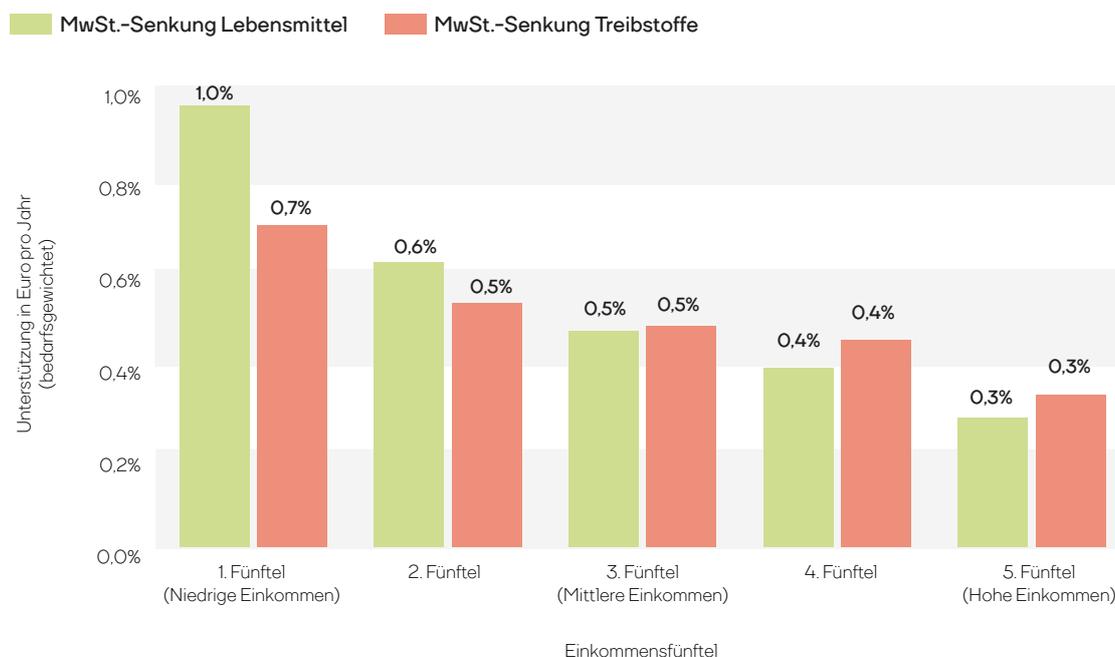


Anmerkung: Ausgaben anhand des VPI2015 für März 2022 valorisiert.
Quellen: Statistik Austria, Konsumerhebung 2014/15

/Abbildung 6: Mehrwertsteuersenkungen auf Treibstoffe und Lebensmittel – Unterstützung relativ zum Einkommen

MwSt.-Senkungen auf Ernährung und Treibstoffe im Vergleich

Senkung der MwSt. auf Treibstoffe auf 7 % & der MwSt. auf Lebensmittel auf 5 %



Anmerkung: Ausgaben anhand des VPI2015, Einkommen anhand des Nettotariflohnindex für März 2022 valorisiert.
Quellen: Statistik Austria, Konsumerhebung 2014/15; Eigene Berechnungen

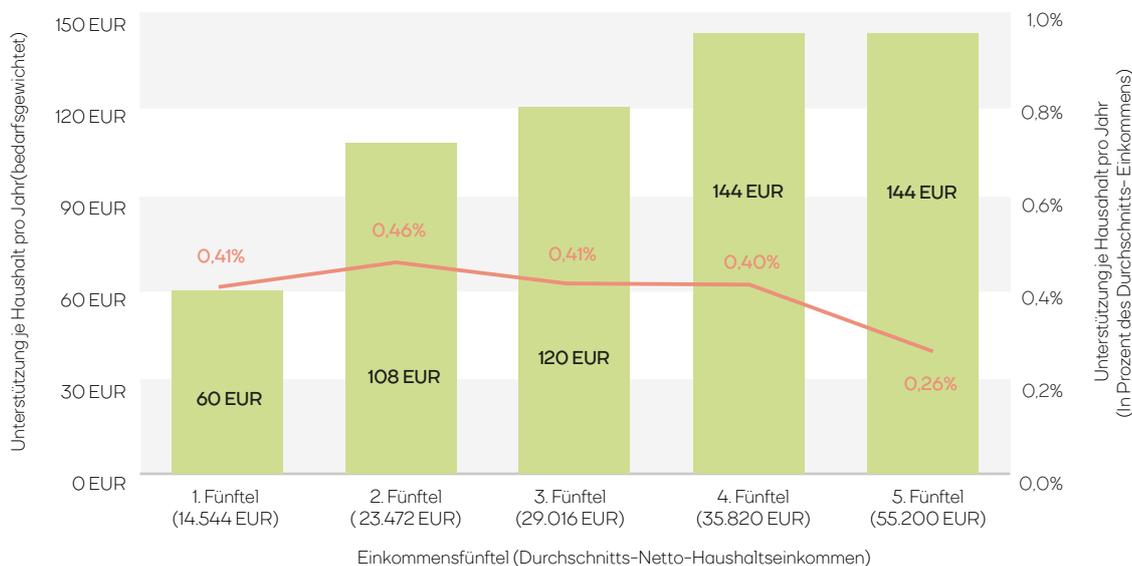
/Erhöhung der Absatzbeträge

Eine andere breite steuerliche Unterstützungsmöglichkeit wäre eine Anhebung der Verkehrs- und Pensionist:innenabsatzbeträge samt Negativsteuer. Zur besseren Vergleichbarkeit wurde auch hier ein Volumen von rund EUR 700 Mio. angenommen. Um dieses Volumen zu erreichen, wäre eine Anhebung des Verkehrsabsatzbetrags, des Zuschlags zum Verkehrsabsatzbetrags, des Pensionistenabsatzbetrags und des erhöhten Pensionistenabsatzbetrags um jeweils EUR 150 notwendig. Außerdem müsste die maximale Sozialversicherungsrückerstattung ebenfalls um EUR 150 bzw. um je 5 Prozentpunkte angehoben werden.

Die Verteilungsanalyse zeigt erstens, dass auch hier die niedrigsten Einkommen in absoluten Werten am wenigsten profitieren würden. Das liegt daran, dass diese Haushalte aufgrund ihres niedrigen Einkommens oft keine oder nur sehr niedrige Sozialversicherungsbeiträge zahlen und somit auch kaum von der Rückerstattung profitieren. Hier zeigt sich, dass über das Einkommenssteuersystem Haushalte mit niedrigem Einkommen selbst im für sie günstigsten Fall – durch eine gezielte Erhöhung der Sozialversicherungsrückerstattung – nicht gezielt unterstützt werden können. Im Vergleich zur Indexierung der Tarifstufen und der Absatzbeträge zeigt die Analyse aber zweitens, dass die Verteilung hier deutlich gleichmäßiger verläuft – vor allem relativ zum Einkommen. Außerdem werden Haushalte im ersten Einkommensfünftel fast doppelt so stark unterstützt wie bei der Indexierung – trotz etwas geringerem Gesamtvolumen.

/Abbildung 7: Anhebung der Pensionisten- und Verkehrsabsatzbeträge – Unterstützung nach Einkommen

Wie verteilt sich die Anhebung von Verkehrs- und Pensionistenabsatzbeträgen nach Einkommen?



Anmerkung: Senkung der Krankenversicherungsbeiträge für Unselbständige und Selbständige um 0,8 Prozentpunkte; Einkommen bedarfsgewichtet.
Quellen: SORESI; Eigene Berechnungen

/ Erhöhung des Teuerungsausgleichs

Um gezielt Haushalte mit niedrigen Einkommen unterstützen zu können, könnte die Regierung den bereits teilweise ausgezahlten Teuerungsausgleich für Haushalte mit niedrigen Einkommen erneut erhöhen. Mittels Daten des EU-SILC 2020 wurde hier eine Erhöhung von EUR 200 simuliert. Kosten würde das rund EUR 138 Mio.

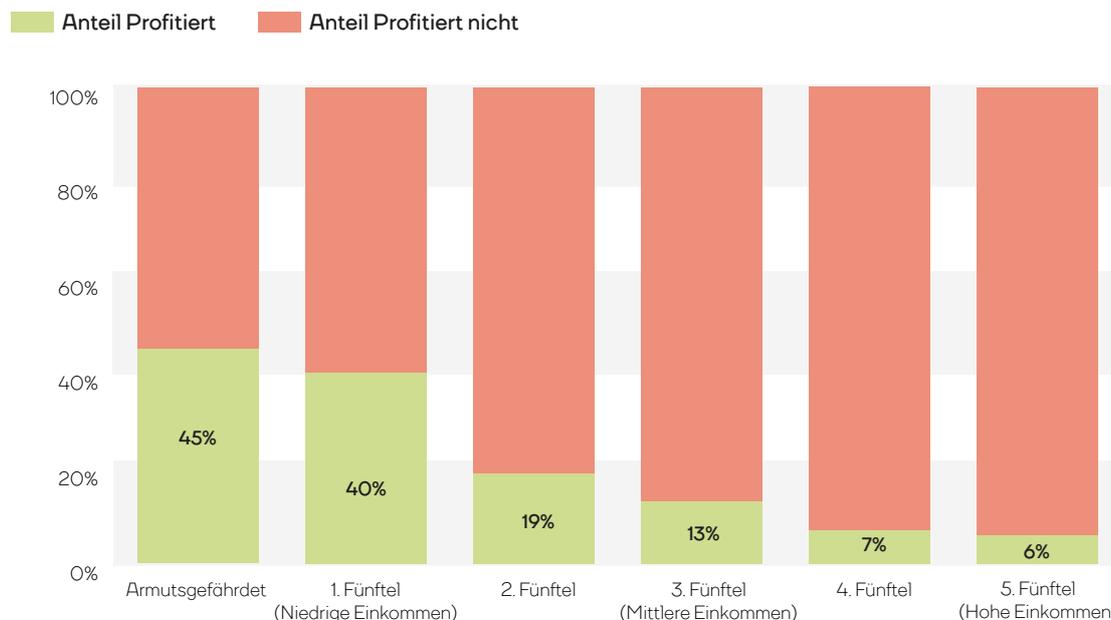
Der Teuerungsausgleich ist so ausgestaltet, dass er nur von Menschen mit einem niedrigen Einkommen bezogen werden kann (Sozialhilfebezieher:innen, Arbeitslose, Studienbeihilfebezieher:innen, Mindestpensionist:innen, etc.). Die Simulation zeigt, dass vom Teuerungsausgleich im ersten Einkommensfünftel am meisten Haushalte (rund 40 Prozent) profitieren. Aber auch in den anderen Einkommensfünfteln profitieren Haushalte. Das liegt beispielsweise daran, dass Haushalte, in denen mehr als zwei Erwachsene Personen leben, einerseits Mindestpensionist:innen und andererseits erwerbstätige Menschen – etwa die bereits erwachsenen Kinder – beheimaten können. Aber auch manche neue Arbeitslose haben ein auf Jahresfrist gerechnet hohes Einkommen, wenn sie vor ihrer Arbeitslosigkeitsphase ein entsprechend hohes Einkommen aufwiesen.

Der Teuerungsausgleich zielt konzeptionell auf Haushalte mit besonders niedrigem Einkommen ab. Allerdings ist der Bezieher:innen-Kreis hier sehr eng definiert. In Österreich liegen Mindestsicherung, Sozialhilfe und Mindestpension deutlich unter der Armutsgefährdungsgrenze. Die Armutsgefährdungsgrenze beträgt 60 Prozent des medianen bedarfsgewichteten Haushaltseinkommens. Im Jahr 2019 lag sie somit für Einpersonenhaushalte bei rund EUR 1.330 pro Monat. Somit gibt es Menschen, die unter der Armutsgefährdungsgrenze liegen und diese Sozialleistungen trotzdem nicht beziehen können. Damit sind sie auch nicht berechtigt, den Teuerungsausgleich zu beziehen.

Rund die Hälfte der armutsgefährdeten Haushalte profitiert somit gar nicht vom Teuerungsausgleich.

/ Abbildung 8: Teuerungsausgleich – Anteil der profitierenden Haushalte nach Einkommen

Wie viele Haushalte profitieren vom Teuerungsausgleich?



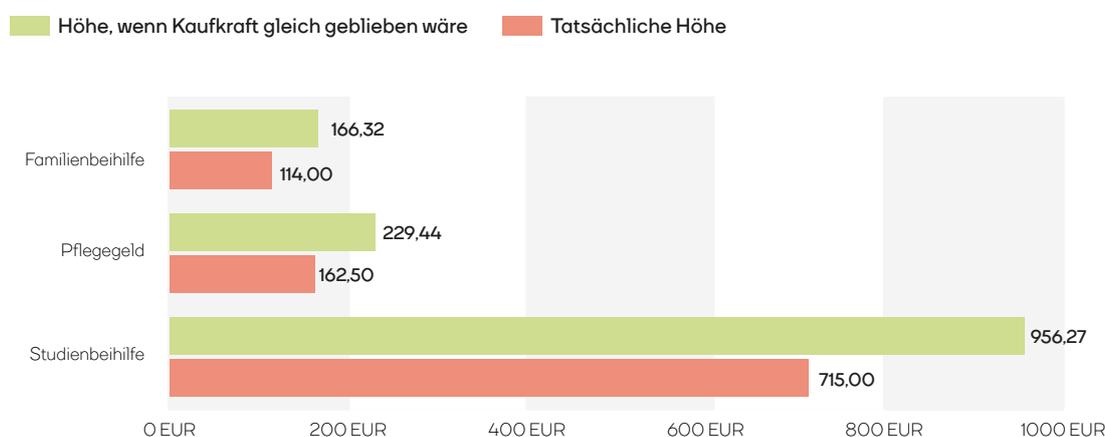
Anmerkung: Einkommen bedarfsgewichtet.
Quellen: EU-SILC 2020; Eigene Berechnungen

/ Aufstockung und Indexierung von Sozialleistungen

Die Familienbeihilfe, die Studienbeihilfe und das Pflegegeld wurden in den letzten Jahren zwar teilweise reformiert und angehoben. Allerdings gibt es bei diesen Sozialleistungen keine automatische Inflationsanpassungen (Indexierungen). Die spontanen Erhöhungen reichten nicht aus, um die Inflation wettzumachen. So verloren diese Sozialleistungen in den letzten Jahren deutlich an Wert. Heute kann man sich also mit der Familienbeihilfe, der Studienbeihilfe oder dem Pflegegeld weniger leisten als noch vor 20 Jahren. Dementsprechend müssten diese Sozialleistungen deutlich angehoben werden, um die gleiche Kaufkraft zu erzielen wie noch vor 20 Jahren. Die Regierung hat Ende April 2022 zwar eine Reform der Studienbeihilfe angekündigt. Zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Policy Briefs waren allerdings noch keine Details bekannt.

/ Abbildung 9: Kaufkraftverluste von Pflegegeld, Familien- und Studienbeihilfe

Wie hoch Sozialleistungen heute sein müssten, damit sich Bezieher:innen das Gleiche wie vor 20 Jahren damit leisten könnten



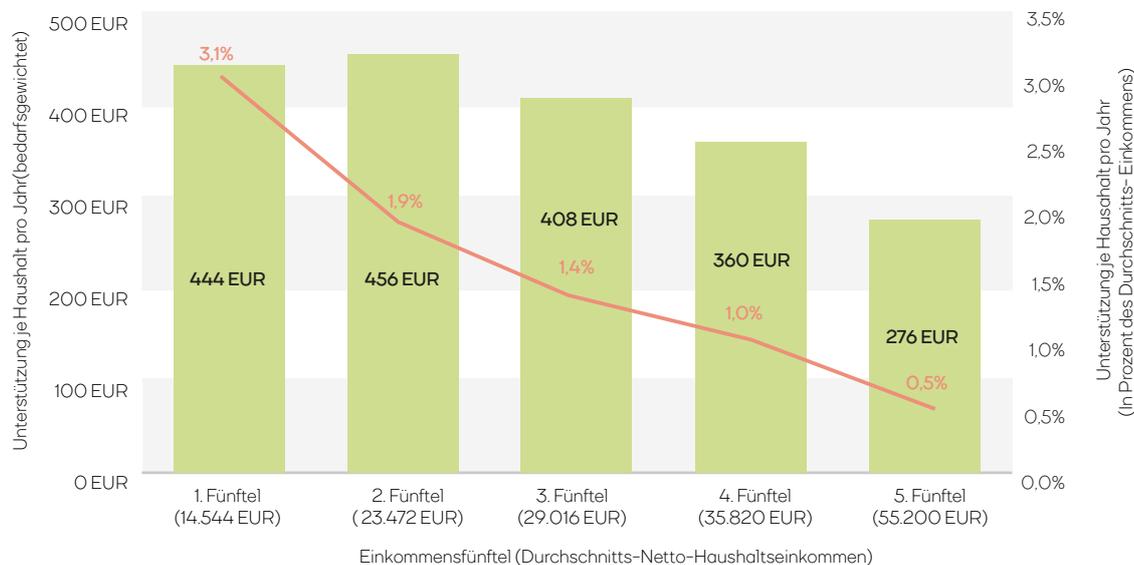
Quellen: ÖNB, Rainer und Theurl (2015), BMDW, APA, Der Standard, Familienlastenausgleichssetz

Die Valorisierung der Familienbeihilfe (Valorisierung sämtlicher Grundbeträge, Geschwisterstaffelung, Erhöhungszuschlag für erheblich behinderte Kinder) sowie des Pflegegelds (sämtliche Pflegestufen) würde insgesamt rund EUR 2 Mrd. kosten. Hier ist anzumerken, dass die Geschwisterstaffelung Mitte der 2000er Jahre reformiert wurde und deshalb hier eine Valorisierung seit dem Jahr 2008 erfolgte. Eine Valorisierung der Studienbeihilfe war außerdem mittels SORESI nicht möglich und wurde daher nicht simuliert.

Die Verteilungswirkung zeigt, dass die ersten beiden Einkommensfünftel sowohl in absoluten Beträgen als auch relativ zum Einkommen am stärksten profitieren würden. Ab dem zweiten Einkommensfünftel sinkt die Unterstützung mit dem Einkommen. Diese Maßnahme wäre somit durchaus sozial treffsicher. Allerdings profitieren von den Valorisierungen per Definition nur Haushalte mit Kindern oder mit Menschen, die Anspruch auf Pflegegeld haben.

/Abbildung 10: Valorisierung von Sozialleistungen – Verteilungswirkungen

Wer profitiert wie stark von der Valorisierung der Familienbeihilfe und des Pflegegelds?

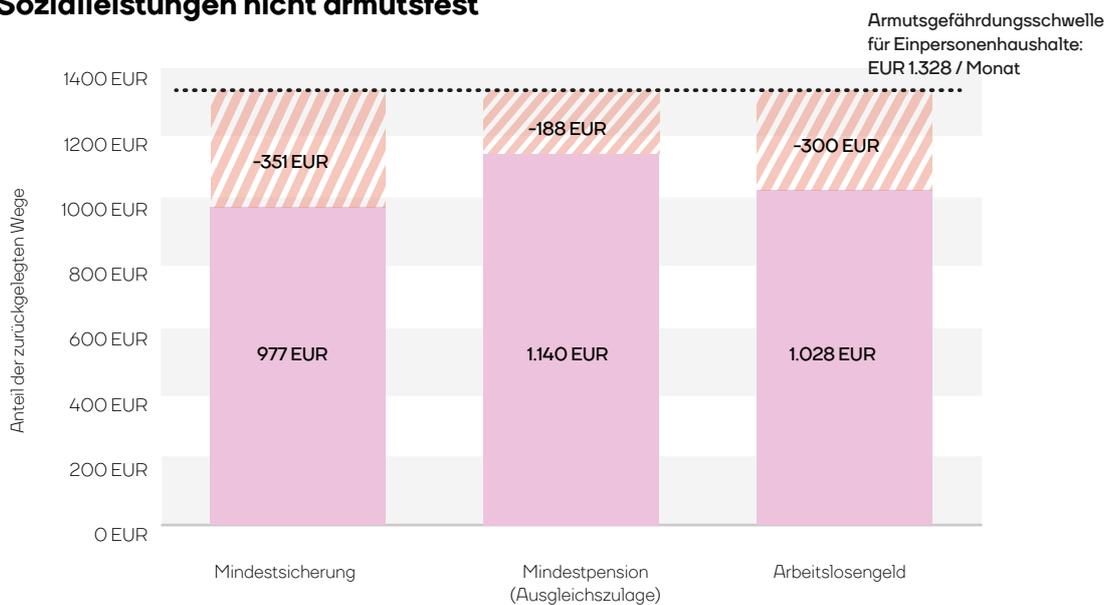


Anmerkung: Valorisierung mittels VPI 2000 vom Jahr 2000 bis März 2022.; Einkommen bedarfsgewichtet.
Quellen: SORESI; Eigene Berechnungen

Andere Sozialleistungen, wie die Ausgleichszulage („Mindestpension“) oder die Mindestsicherung/ Sozialhilfe unterliegen dagegen sehr wohl einer Indexierung. Allerdings liegen diese untersten Ebenen des sozialen Sicherungssystems in Österreich deutlich unter der Armutsgefährdungsschwelle. Auch das durchschnittlich bezogene Arbeitslosengeld liegt deutlich unter der Armutsgefährdungsschwelle für eine Person. Viele Arbeitslose sind deshalb von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht oder müssen auf das Einkommen anderer Haushaltsmitglieder zurückgreifen. Betrachtet man nur das eigene Einkommen von Arbeitslosen, so lagen das Arbeitslosengeld von 9 aus 10 Arbeitslosen deutlich unter EUR 1.330 pro Monat, der Armutsgefährdungsschwelle für eine alleinstehende Person (Schönherr 2021). Während der Corona Pandemie und auch jetzt während der Energiekrise hat sich gezeigt, dass Bezieher:innen von Sozialleistungen und Arbeitslose oft in finanzielle Nöte geraten. Die Regierung hat deshalb auf Einmalzahlungen wie den Teuerungsausgleich gesetzt. Eine nachhaltigere Lösung wäre allerdings eine Anhebung der Sozialleistungen, um diese armutsfest zu machen. Eine genaue Kostenabschätzung aller drei Maßnahmen war mittels SORESI ebenfalls nicht möglich. Mittels EU-SILC Daten lässt sich aber berechnen, dass es rund EUR 4 Mrd. im Jahr kosten würde, um sämtliche Menschen in Österreich über die Armutsgefährdungsschwelle zu heben. Diese Zahl stellt somit eine Kostenobergrenze dar.

/Abbildung 11: Sozialleistungen unter der Armutsgefährdungsschwelle

Sozialleistungen nicht armutsfest



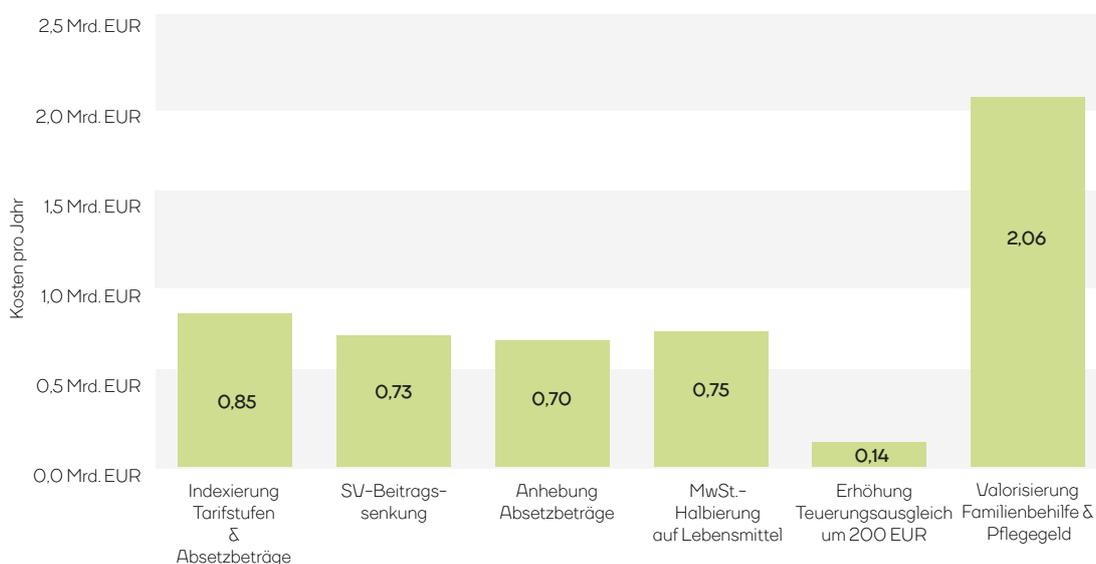
Anmerkung: Die Armutsgefährdungsschwelle entspricht 60% des Medianeinkommens. *Das Arbeitslosengeld für das Jahr 2021 wurde mangels aktueller Daten aus den vergangenen Jahren fortgeschrieben. Hier handelt es sich um durchschnittliche Bezüge. Die Sonderbezüge der Ausgleichszulage wurden aliquot auf die monatlichen Bezüge verteilt.
Quellen: Statistik Austria, BMSGPK

/ Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

In diesem Policy Brief wurden verschiedene Anti-Teuerungsmaßnahmen für Haushalte auf ihre Treffsicherheit und Verteilungswirkung untersucht. Die drei Maßnahmen zur Stärkung der Kaufkraft von breiten Bevölkerungsgruppen (Abschaffung der Kalten Progression, Anhebung der Verkehrs- und Pensionistenabsetzbeträge und Mehrwertsteuersenkungen) weisen dabei ein sehr ähnliches Volumen auf. Die Erhöhung des Teuerungsausgleichs würde dagegen ein deutlich weniger kosten, während eine Valorisierung von Familienbeihilfe und Pflegegeld ein deutlich größeres Volumen aufweisen würde.

/ Abbildung 12: Budgetäre Effekte der untersuchten Maßnahmen

Kosten der untersuchten Maßnahmen



Quellen: SORESI; Statistik Austria, Konsumerhebung 2014/15; Eigene Berechnungen.

/ Anhand der Ergebnisse der Analyse stellen wir fest:

- / a) Die „Generelle Abschaffung der Kalten Progression“ ist als Maßnahme spezifisch gegen die Teuerung wenig geeignet. Erfolgt sie über eine Indexierung der Tarifgrenzen und der Verkehrs- und Pensionistenabsetzbeträge, werden Haushalte in der oberen Hälfte der Einkommensverteilung sowohl absolut als auch relativ zu ihrem Einkommen stärker unterstützt. Das Einkommensfünftel mit den niedrigsten Einkommen wird dagegen sowohl absolut als auch relativ am wenigsten unterstützt. Haushalte mit wenig Einkommen können die Teuerung am wenigsten verkraften, erhalten mit dieser Maßnahme aber nur einen sehr geringen Anteil am Budget, das insgesamt für diese Maßnahme aufgewendet werden müsste.
- / b) Ein Ausgleich der Kalten Progression speziell mit Fokus auf niedrige Arbeitseinkommen müsste über eine Erhöhung der Verkehrs- und Pensionistenabsetzbeträge und ohne Veränderungen bei den Tarifgrenzen erfolgen. So gelingt im Vergleich zu einer generellen Abschaffung eine gleichmäßigere Verteilungswirkung. Zwar werden auch hier Haushalte im ersten Einkommensfünftel in absoluten Beträgen am wenigsten stark unterstützt. Relativ zum Einkommen profitieren jedoch alle Einkommensfünftel in etwa gleich stark. Sollte eine Rückgabe der Kalten Progression beschlossen werden, wäre diese Variante einer generellen Abschaffung vorzuziehen. Sie ist spezifisch als Anti-Teuerungs-Maßnahme ebenso wenig treffsicher. Im Vergleich zu einer generellen Abschaffung wäre sie aber sozial ausgeglichener und zur Unterstützung breiter Bevölkerungsschichten besser geeignet.

- / c) Eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge verteilt sich zwar relativ zum jeweiligen Einkommen gleichmäßiger über die Einkommensfünftel als die Indexierung der Tarifgrenzen und Absetzbeträge. Trotzdem ist die absolute Unterstützung für die oberen Einkommensbereiche höher als für die unteren Einkommensbereiche. Verglichen mit einer Anhebung der Verkehrs- und Pensionistenabsatzbeträge ist die Verteilung der SV-Beitragssenkung weniger progressiv. Außerdem ist anzumerken, dass es sich bei Sozialversicherungsbeiträgen größtenteils um Versicherungszahlungen handelt, denen Versicherungsleistungen gegenüberstehen. Hier müsste somit eine Quersubventionierung über den allgemeinen Steuertopf erfolgen, um Leistungseinsparungen zu vermeiden.
- / d) Die Verteilungswirkungen von Mehrwertsteuersenkungen hängen maßgeblich davon ab, auf welche Güter die Mehrwertsteuer gesenkt wird. Eine Mehrwertsteuersenkung auf Treibstoffe verteilt sich etwa ungleichmäßiger über die Einkommensverteilung als eine Senkung der Mehrwertsteuer auf Lebensmittel. In beiden Fällen profitieren die höchsten Einkommen absolut gesehen am stärksten, womit auch hier das meiste Geld für die Maßnahmen für Menschen mit höheren Einkommen verwendet werden müsste. Dennoch ist die Verteilungswirkung deutlich besser als bei der Abschaffung der Kalten Progression. Denn relativ zu ihren Einkommen profitieren Haushalte mit den niedrigsten Einkommen am stärksten. Unter der Voraussetzung, dass die Steuersenkung von den Lebensmittelhändlern an die Konsument:innen weitergegeben wird, ist eine Senkung der Mehrwertsteuer auf Lebensmittel deutlich sinnvoller als eine Abschaffung der Kalten Progression. Ein Vorteil ist, dass mit einer Umsatzsteuersenkung auf Lebensmittel Haushalte mit den niedrigsten Einkommen erreicht werden, die aktuell kein oder nur wenig Arbeitseinkommen vorweisen. Sie hätten von einer Einkommensteuersenkung bzw. von der Abschaffung der Kalten Progression überhaupt nichts.
- / e) eine Valorisierung der Familienbeihilfe und des Pflegegelds insbesondere Haushalten mit niedrigem Einkommen helfen würde. Diese profitieren sowohl absolut als auch relativ am stärksten. Allerdings beschränkt sich diese Maßnahme auf die Beziehenden der jeweiligen Leistungen. Eine Valorisierung wäre aber in jedem Fall sachgerecht, schließlich war der Kaufkraftverlust in den letzten 20 Jahren doch gerade für diese Gruppen beachtlich.
- / f) der Teuerungsausgleich per Definition sehr gezielt für Haushalte mit niedrigem Einkommen wirkt. Problematisch ist allerdings, dass die Anspruchsvoraussetzungen an Sozialleistungen geknüpft sind, die nicht armutsfest sind und deutlich unter der Armutsgefährdungsschwelle liegen. Dadurch werden Haushalte mit einem Einkommen von unter EUR 1.330 (=Armutsgefährdungsschwelle), die die entsprechenden Sozialleistungen aber nicht beziehen (können), nicht unterstützt. Weniger als die Hälfte der armutsgefährdeten Haushalte profitiert damit vom Teuerungsausgleich.

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir einen Maßnahmen-Mix:

- / **1. Weitere zielgerichtete Maßnahmen für Haushalte mit niedrigem Einkommen.**
- / **2. Eine Kaufkraft-Unterstützung mit einem Fokus auf die untere Hälfte der Einkommensverteilung.**

/Konkret bedeutet das:

- / Valorisierung von Studienbeihilfe, Familienbeihilfe und Pflegegeld, sowie eine Anhebung von Mindestsicherung/Sozialhilfe, Arbeitslosengeld, Notstandshilfe und Ausgleichszulagenrichtsatz. Damit können insbesondere auch Menschen, deren Einkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle liegen und die bisher noch nicht vom Teuerungsausgleich profitieren, unterstützt werden.
- / Eine temporäre Senkung der Mehrwertsteuer auf Nahrungsmittel, bis die aktuell steigenden Nahrungsmittelpreise wieder sinken. Sie könnte sich auch auf Grundnahrungsmittel beschränken, auch wenn das einen gewissen administrativen Aufwand mit sich brächte. Als Alternative zur Mehrwertsteuer-Senkung auf Nahrungsmittel könnte eine Anhebung der Verkehrs- und Pensionistenabsatzbeträge sowie der SV-Rückerstattung im Einkommensteuersystem erfolgen. Die Mehrwertsteuersenkung würde sich dabei gleichmäßiger auf die Einkommensgruppen verteilen als die Anhebung der Absetzbeträge. Allerdings ist die Weitergabe an die Endverbraucher:innen hier nicht garantiert. Es bräuchte hier somit beispielsweise eine engmaschige Kontrolle mittels Supermarkt-Scannerdaten, um die Weitergabe der Steuersenkung auf die Endverbraucher:innen zu kontrollieren. Mittels der Mehrwertsteuer-Senkung lassen sich jedoch mehr Haushalte erreichen als mittels einer Einkommensteuer-Senkung, weil nicht jeder steuerlich erfasst ist.

/ Literaturliste

BMSGPK (2017): *Informationen zu SORESI. Stand 2017*. Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. Online: <https://soresi.sozialministerium.at/Soresi2/Resources/Documents/de/Information.pdf> [10.05.2022].

Fuest, C./Neumeier, F./Stöhlker, D. (2020): Die Preiseffekte der Mehrwertsteuersenkung in deutschen Supermärkten: Eine Analyse für mehr als 60 000 Produkte. In: *ifo Schnelldienst 13/2020*, Online: <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2020-digital-13-fuest-neumeier-stoehlker-mehrwertsteuersenkung.pdf> [10.05.2022].

Labandeira, X./Labeaga, J./López-Otero, X. (2017): A meta-analysis on the price elasticity of energy demand. In: *Energy Policy 102 (C)*.

Schönherr, D. (2021): Zur Situation von Arbeitslosen in Österreich. In: *SORA Studie 21086*. Online: <https://www.momentum-institut.at/system/files/2021-09/sora-21086-momentum-arbeitslosen-monitor.pdf> [11.05.2022].

Tölgyes, J. (2022): Hohe Spritpreise? Mobilitätswende! In: *Momentum Institut Policy Brief 07/2022*.

/Methodenanhang

Die Verteilungswirkungen und Budgeteffekte in diesem Policy Brief wurden – bis auf den Teuerungsausgleich (siehe unten) mit SORESI simuliert. SORESI (Kurzform von Sozialreform-Mikrosimulation) ist ein Mikrosimulationsmodell, das aktuell auf den Daten des EU-SILC 2020 aufbaut. SORESI ist auf der Website sores.sozialministerium.at öffentlich zugänglich. Auf den Input-Seiten können verschiedene Parameter im Bereich des Einkommenssteuer- und Sozialversicherungsbeitragsystems angepasst werden. Auch Veränderungen bestimmter Sozialleistungen, wie Familienbeihilfe, können simuliert werden. Bei der Benutzung von SORESI müssen die folgenden Punkte und Einschränkungen beachtet werden:

- / SORESI ist ein statisches Mikrosimulationsmodell. Verhaltensanpassungen werden damit nicht abgebildet. Die simulierten Ergebnisse spiegeln also lediglich den direkten Effekt der gewünschten Reformen wider, den man erhalten würde, wenn sich außer der Gesetzeslage nichts ändern würde.
- / Das makroökonomische Umfeld, sowie makroökonomische Feedbackschleifen bleiben unberücksichtigt. In der Wirklichkeit können Steuersenkungen beispielsweise zu einer höheren gesamtgesellschaftlichen Nachfrage führen. Diese höhere Nachfrage würde sich wiederum auf die Haushaltseinkommen auswirken. Diese Feedbackeffekte können von SORESI nicht simuliert werden.

Weitere Informationen und eine genauere Beschreibung von SORESI findet sich in BMSGPK (2017).

Die Analyse des Teuerungsausgleichs basiert auf den Mikrodaten des EU-SILC 2020. Dieser Datensatz besteht aus rund 6.000 Haushalten, die repräsentativ für die Grundgesamtheit der österreichischen Haushalte ist. EU-SILC wird jährlich seit über einem Jahrzehnt erhoben und dient als zentrale Datengrundlage für die Messung verschiedener Armutsindikatoren auf europäischer und nationaler Ebene. Die Einkommensdaten bestehen größtenteils aus Verwaltungsdaten und beziehen sich auf das Jahr 2019.

Für die Simulation des Teuerungspakets wurde auf die EU-SILC Einkommensdaten zurückgegriffen. Als Sozialhilfe-, Studienbeihilfe- oder Arbeitslosengeldbezieher:innen wurden jene Haushalte definiert, in denen mindestens eine Person die jeweilige Sozialleistung im Jahr 2019 erhalten hat. Während die Zahl der Studienbeihilfebezieher:innen sehr nahe an offiziellen Statistiken aus dem Jahr 2019 liegt, wurden mehr Haushalte als Sozialhilfebezieher:innen identifiziert, als dies 2019 tatsächlich der Fall gewesen ist (184.000 lt. EU-SILC vs. 154.000 laut Statistik Austria). Da der von der Statistik Austria übermittelte EU-SILC Datensatz keinerlei Information über den Bezug einer Ausgleichszulage beinhaltet, wurde das Vorliegen einer Anspruchsvoraussetzung mithilfe der übrigen Einkommensdaten simuliert. Mit dieser Simulation wurden rund 200.000 Personen als Ausgleichszulagenbezieher:innen klassifiziert. Laut offiziellen Statistiken lag diese Zahl im Jahr 2019 bei rund 205.000 Personen. Die Divergenz liegt damit bei rund 2,4 Prozent.

/ Kontakt

/ Momentum Institut
Märzstraße 42/1, 1150 Wien, Österreich
kontakt@momentum-institut.at

www.momentum-institut.at