

Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –
Universitäten und Nachhaltige
Entwicklungsziele

Österreichs Handlungsoptionen
zur Umsetzung
der UN-Agenda 2030
für eine lebenswerte Zukunft.

Targets 10.1 und 10.4

Target 10.1 & 10.4

Autorin:

Kreissl, Katharina (*Universität Salzburg*)

Reviewer_innen:

Bukowski, Meike (*Universität Salzburg*); Shinozaki, Kyoko (*Universität Salzburg*)

Inhalt

3	10.1.1	Beschreibung und Kontextualisierung der Zielsetzungen
4	10.1.2	Ist-Zustand in Österreich
5	10.1.3	Systemgrenzen von Target 10.1 und 10.4
5	10.1.4	Kritik an Target 10.1 und 10.4
6	10.1.5	Kritik an Indikatoren von Target 10.1 und 10.4
6	10.1.6	Optionen zu Target 10.1 und 10.4
6		Literatur

Targets 10.1 und 10.4

- 10.1 Bis 2030 nach und nach ein über dem nationalen Durchschnitt liegendes Einkommenswachstum der ärmsten 40 % der Bevölkerung erreichen und aufrechterhalten.
- 10.4 Politische Maßnahmen beschließen, insbesondere fiskalische, lohnpolitische und Sozialschutz betreffende Maßnahmen, und schrittweise größere Gleichheit erzielen.

10.1.1 Beschreibung und Kontextualisierung der Zielsetzungen

Target 10.1 bezieht sich auf das Einkommenswachstum der ärmsten 40 % der Bevölkerung und war sowohl im SDG-Verhandlungsprozess, als auch in der wissenschaftlichen Debatte das umstrittenste Target von SDG 10. Nachdem die Targets von SDG 10 hauptsächlich horizontale Ungleichheiten umfassen (*Empowerment* und Inklusion, Chancengleichheit etc.), ist es auch das einzige, das explizit vertikale, also ökonomische Ungleichheiten, in den Blick nimmt, was prinzipiell als positiv bewertet wird (Saiz & Donald, 2017).

Das Target sieht vor, dass das Einkommen der ärmsten 40 % bis 2030 über dem nationalen Durchschnitt wachsen soll, also dass der Anteil jener Bevölkerungsgruppe am österreichweit erhaltenen Einkommen steigt. Diese Formulierung ist jedoch insofern problematisch, als dass das Target bereits zwingend einen Indikator enthält, nämlich den *Shared Prosperity Index* der *Weltbank* (der Anteil der ärmsten 40 % am nationalen Einkommen). Somit ist Target 10.1 eigentlich keine Zielsetzung, sondern ein Mittel zur Armutsreduktion (MacNaughton, 2017, S. 1058). Der Ansatz widerspricht damit einem der Grundprinzipien des SDG-Prozesses, nämlich die Trennung von politischen Verhandlungen über Ziele und dem anschließenden Erarbeiten von geeigneten Indikatoren von Expert_innen. So schließt das Target per se bereits alternative Indikatoren wie beispielsweise den Palma-Ratio¹ oder den Gini-Koeffizienten² aus, die Expert_innen als wesentlich geeigneter in der Messung von ökonomischen Ungleichheiten bewerten (Fukuda-Parr, 2019).

Außerdem, so die Kritik, bietet der *Shared Prosperity Index* keine Auskunft über die gesamte Einkommensverteilung, sondern „*responds directly to a goal for reducing poverty rather than inequality*“ (Fukuda-Parr, 2019, S. 65). Eine verschärfte Ungleichheit zwischen den obersten 10 % und den folgenden 20 % beispielsweise, oder eine Steigerung der obersten Einkommen werden durch das Target nicht erfasst (Anderson, 2016; Saiz & Donald, 2017; Fukuda-Parr, 2019). Die Verteilung wird also von diesem Target nur ungenügend angesprochen (MacNaughton, 2017). Hinzu kommt, dass bei einer Stagnation des nationalen Einkommens per Definition nichts am Status quo der Verteilung geändert werden müsste, womit jede Reduktion von Ungleichheiten eng an ökonomisches Wachstum geknüpft wird. Durch die Verknüpfung des Targets mit einem Indikator, der bereits eingeschlossen ist, wird also eine bestimmte Interpretation von ökonomischen Ungleichheiten in der Agenda 2030 festgeschrieben, die sich mit tatsächlicher Umverteilung nicht explizit beschäftigt, so die Kritik: „*Under the guise of something ‘technical’ or ‘scientific’, a choice of indicator was made that would frame the inequality agenda and reinterpret the inequality norm*“ (Fukuda-Parr, 2019, S. 68).

¹ Der Palma-Ratio setzt die Einkommenssumme der obersten 10 % in Relation zur Summe der untersten 40 % der Einkommensverteilung.

² Der GINI-Koeffizient (auch GINI-Index) ist der Maßstab für die Einkommens- und Vermögensverteilung einzelner Länder.

Ähnlich verhält es sich mit Target 10.4, das insbesondere fiskalische, lohnpolitische und Sozialschutz betreffende Maßnahmen verlangt, um schrittweise größere Gleichheit zu erzielen und damit in Ansätzen ebenfalls ökonomische Ungleichheiten thematisiert. Zum besseren Verständnis der schwierigen Verhandlungen rund um die vertikalen Ungleichheiten lohnt es sich, einen Blick auf die Entstehung der englischen Version zu werfen, die ‚*progressively achieve greater equality*‘ lautet. So wurde der Begriff *progressive* im Laufe der unterschiedlichen Entwürfe bewusst vom vorderen Teil des Targets, also die fiskalischen, lohnpolitischen und Sozialschutz betreffenden Maßnahmen sollten progressiv sein, an den Schluss verschoben. „*As a result of the compromise language, the target gives little indication as to what kind of policies can be expected to ,progressively achieve greater equality*“ (Saiz & Donald, 2017, S. 1032).

Abschließend bleibt noch festzustellen, dass der explizite Hinweis auf Vermögensungleichheit in den Targets fehlt. Das Thema kann zwar unter Target 10.4 behandelt werden, ist jedoch – gerade in Bezug auf Österreich – von gravierenderen Verteilungsunterschieden geprägt als das Einkommen und wird daher vom SDG 10-Team innerhalb des UniNETZ schwerpunkthaft in den Blick genommen.

10.1.2 Ist-Zustand in Österreich

Die *Statistik Austria* bezieht sich im Kontext der hier beschriebenen Targets in ihrem SDG-Indikatorenbericht 2010-2018 auf Armutsgefährdungs-Indikatoren, das Einkommensverhältnis S80/S20 des Netto-Jahreshaushalts-Einkommens sowie auf die inflationsbereinigte Entwicklung der Bruttojahreseinkommen. Was das Einkommen betrifft, so lässt sich laut *Statistik Austria* (2020) keine Verschärfung der Einkommensschere aus den Daten herauslesen. Im gleichen Zeitraum ist jedoch der Gini-Koeffizient wesentlich eindeutiger, da dieser von 28,3 (2010) auf 26,8 (2018) zurückgegangen ist. Hier bleibt jedoch anzumerken, dass im Jahr 2010 die höchsten Ungleichheitsmaße gemessen wurden und die Zahlen immer noch nicht beim Vorkrisenniveau angekommen sind. Der Zeitraum ab 2010 ist also insofern irreführend, als dass in dem Jahr krisenbedingt die höchsten Ungleichheitswerte gemessen wurden. Die Entwicklungen danach gehen zwar bergauf, allerdings sind sie immer noch nicht auf dem Niveau vor der Finanzkrise angelangt. Beispielsweise ist der langfristige Trend der Lohnquote seit den 1970er Jahren dramatisch rückläufig, eine Stabilisierung ist erst mit der Finanzkrise eingetreten – also genau in jenem Zeitraum, der hier betrachtet wird.

Die Einkommensschere ist in Österreich also relativ stabil, während ein dringlicheres Ungleichheitsthema die Vermögensverteilung darstellt. Im Vergleich mit dem Schnitt der *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (OECD) von 5,7 % liegt Österreich mit 1,3 % vermögensbezogenem Beitrag zum Steueraufkommen auf dem drittletzten Platz. Die Steuerlast verschiebt sich zunehmend vom Kapital zum Faktor Arbeit (64%), was vor dem Hintergrund der fallenden Lohnquote eine noch höhere Belastung darstellt. Laut *Household Finance and Consumption Survey* (HFCS) besitzt das reichste Prozent der Haushalte beinahe ein Viertel des Gesamtvermögens, während sich die obersten 10 % mehr Vermögen teilen als die restlichen 90 % der Bevölkerung (Fessler, Lindner & Schürz, 2019). Das entspricht einem Gini-Koeffizienten von 0,73³, über dem Durchschnittswert der Eurozone von 0,69. Diese Zahlen werden

3 0 bedeutet maximale Gleichheit, 1 bedeutet maximale Ungleichheit.

jedoch noch als konservativ eingeschätzt, da Vermögen in statistischen Erhebungen unterrepräsentiert sind (Avery & Elliehausen, 1986; Kennickell, 2008). In einer Studie der Johannes Kepler Universität Linz (JKU), welche die Unterrepräsentation der superreichen Haushalte mittels Pareto-Verteilung miteinbezieht, berechnen Forscher_innen das Vermögen der reichsten 10 % der österreichischen Haushalte sogar mit 69,3 % (Eckerstorfer et al. 2016), das reichste Prozent kommt dabei auf 38,2 %. In einer vergleichbaren neueren Studie wird der Anteil des reichsten Perzentils am Vermögen auf über 40 % geschätzt (Ferschli, Kapeller, Schütz & Wildauer, 2017). Die am wenigsten vermögenden 50 % der Bevölkerung besitzen hingegen nur 2,5 % (Ferschli et al., 2017). Die Erhebungen der Querschnittsdaten aus 2010, 2014 und 2017 zeigen eine stabile Ungleichverteilung und deuten somit auf einen konstanten Trend hin (Fessler et al., 2019). Forscher_innen heben hervor, dass, anders als beim Einkommen, in Bezug auf die Vermögensverteilung keine breite Mittelschicht existiert (Fessler et al., 2019; Quinz, 2020). Zusätzlich generiert vorhandenes Vermögen Vermögenseinkommen und wird durch innerfamiliäre Weitergabe (Erbschaften, Inter-vivos-Schenkungen etc.) und intergenerationale Transmissionsmechanismen akkumuliert (Beckert & Arndt, 2017; Gaisbauer, Neumaier, Schweiger & Sedmak, 2013; Korom, 2017). Die meisten Vermögenseinkommen sind mit einer einheitlichen Kapitalertragssteuer gegenüber Arbeitseinkommen, die einem progressiven Steuersatz unterliegen, bevorzugt.

Erbschaften spielen in diesem Zusammenhang eine bedeutende Rolle. Forschungsergebnisse auf Basis des *Household Finance and Consumption Survey* (HFCS) 2014 zeigen, dass ererbte Sach- und Finanzwerte in Österreich 35 % zur Vermögensungleichheit beiträgt (Leitner, 2018). Aufgrund demographischen Wandels und der Struktur der Vermögensverteilung, ist in den nächsten Jahren ein Anstieg an Höhe und Anzahl von Vermögensübertragungen zu erwarten, Schätzungen berufen sich von einer Steigerung von 8 Mrd. im Jahr 2010 auf bis zu 20 Mrd. im Jahr 2030 (Altzinger & Humer, 2013).

Ähnlich wie beim *Gender Pay Gap* spielt das Geschlecht eine wesentliche Rolle bei der Verteilung von Vermögen. Forscher_innen haben mit den Daten des HFCS 2014 berechnet, dass Frauen im Durchschnitt ca. 23 % weniger Vermögen besitzen als Männer, sowohl (etwas geringer) in Singlehaushalten, als auch in Paarhaushalten. Vor allem bei großen Vermögen, also am oberen Rand der Verteilung, lassen sich große Unterschiede feststellen (Schneebaum, Rehm, Mader & Hollan, 2018).

10.1.3 Systemgrenzen von Target 10.1 und 10.4

Beide hier besprochenen Targets beziehen sich auf den Zeitraum bis 2030 und sind in erster Linie auf nationalstaatliche *Governance* ausgerichtet. Sowohl die Steigerung des Einkommens der unteren 40 % sowie politische Maßnahmen zur schrittweisen größeren Gleichheit liegen vorwiegend in den Händen der österreichischen Politik, sind jedoch selbstverständlich in EU-weite und globale Zusammenhänge und Regulierungen eingebettet.

10.1.4 Kritik an Target 10.1 und 10.4

Nachdem die Kritik untrennbar mit der Kontextualisierung des Targets innerhalb der *Agenda 2030* verknüpft ist, wurde sie bereits im Kapitel C.X.5.1 besprochen.

10.1.5 Kritik an Indikatoren von Target 10.1 und 10.4

Für SDG 10 sollte eine Re-Evaluation der Indikatoren angedacht werden. Vor allem Gini-Koeffizient oder Palma-Ratio werden in der Fachliteratur (Anderson, 2016; Fukuda-Parr, 2019; Saiz & Donald, 2017) empfohlen, um vertikale Ungleichheiten und die Entwicklung von nationaler Verteilung evaluieren zu können. Außerdem wird der zunehmenden Konzentration von Vermögen mangels Indikator keine Rechnung getragen, die von wissenschaftlichen Expert_innen (Eckerstorfer et al., 2016) aber als eine zentrale Komponente von Ungleichheiten in Österreich angesehen wird (relevant beispielsweise für Target 10.4). Die Lohnquote als Indikator von Target 10.4 wird als positiv bewertet (MacNaughton, 2017).

10.1.6 Optionen zu Target 10.1 und 10.4

- Option 10.1. Vermögenssteuer für mehr Verteilungsgerechtigkeit;
- Option 10.2. Erbschaftssteuer für mehr Verteilungsgerechtigkeit;
- Option 10.3. Finanzregister einführen: gegen Steuerflucht und Geldwäsche;
- Option 10.4. Management-Gehälter begrenzen;
- Option 10.5. Ausbau sozial-ökologischer Infrastruktur als Korrektur der Ungleichheit;
- Option 10.6. Erweiterung der Finanzierungsbasis des österreichischen Wohlfahrtsregimes und Verbesserung seiner Armutsfestigkeit.

Literatur

- Altzinger, W. & Humer, S. (2013). Simulation des Aufkommens verschiedener Erbschaftsbesteuerungen. Discussion Paper. Wien: Wirtschaftsuniversität Wien.
- Anderson, E. (2016). Equality as a Global Goal. *Ethics & International Affairs*, 30(2), 189–200. doi:<https://doi.org/10.1017/S0892679416000071>
- Avery, R.B. & Elliehausen, G.E. (1986). Financial characteristics of high-income families. *Federal Reserve Bulletin*, 72, 163-177.
- Beckert, J. & Arndt, H.L.R. (2017). Verdient–unverdient. Der öffentliche Diskurs um die Erbschaftssteuer in Deutschland und Österreich. *Berliner Journal für Soziologie*, 27(2), 271-291.
- Eckerstorfer, P., Halak, J., Kapeller, J., Schütz, B., Springholz, F. & Wildauer, R. (2016). Correcting for the missing rich: An application to wealth survey data. *Review of Income and Wealth*, 62(4), 605–627.
- Ferschli, B., Kapeller, J., Schütz, B. & Wildauer, R. (2017). Bestände und Konzentration privater Vermögen in Österreich. Wien: Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.
- Fessler, P., Lindner, P. & Schürz, M. (2019). Eurosystem Household Finance and Consumption Survey (HFCS) 2017 for Austria. *Monetary Policy & the Economy*, Q4/18, 36–66.
- Fukuda-Parr, S. (2019). Keeping Out Extreme Inequality from the the SDG Agenda – The Politics of Indicators. *Global Policy*, 10, 61-69.
- Gaisbauer, H.P., Neumaier, O., Schweiger, G. & Sedmak, C. (2013). Erbschaftssteuer im Kontext. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Kennickell, A.B. (2008). The Role of Over-sampling of the Wealthy in the Survey of Consumer Finances. *Irving Fisher Committee Bulletin*, 28, 403–408.
- Korom, P. (2017). Ungleiche Mittelschichten: Über Unterschiede im Immobilienvermögen und im Erbe innerhalb der Mitte Deutschlands. *MPIfG Discussion Paper*, 17/14, 1-27.
- Leitner, S. (2018). Factors driving wealth inequality in European countries: The effect of inheritance and gifts on household net wealth distribution analysed by applying the Shapley value approach to decomposition. Wien: AK Wien, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.
- MacNaughton, G. (2017). Vertical inequalities: Are the SDGs and human rights up to the challenges? *The International Journal of Human Rights*, 21(8), 1050–1072. <https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1348697>
- Quinz, H. (2020). Subjektive Wahrnehmung und Legitimierungsstrategien von VermögenserblInnen. *Wirtschaft und Gesellschaft-WuG*, 46(1), 63-93.
- Saiz, I. & Donald, K. (2017). Tackling inequality through the Sustainable Development Goals: human rights in practice. *The International Journal of Human Rights*, 21(8), 1029-1049.
- Schneebaum, A., Rehm, M., Mader, K. & Hollan, K. (2018). The Gender Wealth Gap Across European Countries. *Review of Income and Wealth*, 64(2), 295–331. doi:<https://doi.org/10.1111/roiw.12281>
- Statistik Austria (2020). Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung in Österreich – SDG-Indikatorenbericht. https://www.statistik.at/web_de/statistiken/internationales/agenda2030_sustainable_development_goals/un-agenda2030_monitoring/index.html [20.01.2021].