

---

# Zur Umverteilung durch den öffentlichen Sektor

**Hannes Swoboda**

---

Gegenstand dieses Beitrages ist die staatliche Verteilungspolitik. Im ersten Teil sollen generell die Möglichkeiten und Grenzen einer staatlichen Umverteilung eingeschätzt werden. Im zweiten Teil soll dann über die Ergebnisse einiger Untersuchungen berichtet werden, die versucht haben, festzustellen, zu welchen verteilungspolitischen Auswirkungen die staatliche Einnahmen- und/oder Ausgabenpolitik geführt hat. Zuallerletzt sollen dann noch einige Konsequenzen sowohl aus den allgemeinen Überlegungen als auch aus den empirischen Untersuchungen gezogen werden.

## **I. Möglichkeiten und Grenzen der staatlichen Umverteilung**

Eine grundsätzliche Einschätzung der staatlichen Verteilungspolitik soll anhand folgender Fragestellung versucht werden:

Was wird verteilt?

Will der Staat überhaupt umverteilen?

Kann der Staat umverteilen?

Wie kann der Staat umverteilen?

● Wenn Nationalökonomien von Verteilung sprechen, so meinen sie meistens die Verteilung von Geldeinkommen. Man muß sich aber im klaren sein, daß gerade im Zusammenhang mit der staatlichen Tätigkeit durch die Analyse der Geldströme nur ein Teil der verteilungsrelevanten Ströme erfaßt wird. Zwar ist das Einkommen oft eine »vernünftige Ersatzgröße, wenn nicht für Glück, so doch für wirtschaftlichen Wohlstand«.<sup>1</sup> In der heutigen verteilungspolitischen Debatte geht es jedoch um mehr. Relevant für die Chance des einzelnen, seine Bedürfnisse im Rahmen des gesellschaftlichen Zusammenhangs zu befriedigen, ist die Möglichkeit, über verschiedene Ressourcen im Laufe seines Lebens verfügen zu können. Zu diesen Ressourcen zählt zwar auch das Einkommen, ebenso aber reale



Leistungen wie Wohnungen, Verkehrsmittel, Zugang zu Ausbildungs- und Arbeitsplätzen, zu Einrichtungen der Sozialen Wohlfahrt und nicht zuletzt — für die verteilungspolitische Diskussion von besonderer Relevanz — der »Zugang« zu einem emotional befriedigenden sowie kulturell und intellektuell anregenden Elternhaus. Diese einzelnen Ressourcen sind dabei auf die vielfältigste Weise miteinander verbunden. So ist einerseits das Einkommen Voraussetzung dafür, eine gute Wohnung zu nutzen, von öffentlichen Verkehrsmitteln unabhängig zu sein und so weiter. Andererseits sind die Ressourcen oft auch von der Angebots- beziehungsweise Produktionsseite miteinander verbunden. So hängt die Erreichbarkeit der Arbeitsplätze von der Verkehrsinfrastruktur ab und so weiter. Wie man sieht, ergeben sich damit kumulierende Effekte in dem Sinn, daß die Verfügung über einen Teil der Ressourcen die Wahrnehmung von Chancen bezüglich anderer Ressourcen fördert oder überhaupt erst möglich macht. Allerdings gilt nicht in allen Fällen der Umkehrschluß, daß eine Umverteilung in einem Bereich (zum Beispiel Einkommen) automatisch eine Umverteilung in anderen Bereichen mit sich bringt. Der Staat muß daher bei der Planung seiner Maßnahmen all diese Verbundeffekte überlegen und demgemäß ein breites Spektrum der zu verteilenden Ressourcen in Betracht ziehen:

»Der Brennpunkt der verteilungspolitischen Auseinandersetzungen, der für die nächsten Jahre zu erwarten ist, wird sicherlich nicht in einem offenen Kampf über die Verteilung von Geldeinkommen durch Steuern, Transfers und ähnliche politische Instrumente, die ausdrücklich darauf abgestimmt sind, liegen. Es werden sich vielmehr vermehrtes Interesse und auch zunehmende Auseinandersetzungen über die verteilungspolitischen Auswirkungen anderer politischer Maßnahmen entwickeln, die sicher im Zentrum der Diskussion stehen werden: Sozialversicherung, Energiesparen, Umweltschutz und Maßnahmen zur Bekämpfung von Inflation und Rezession.«<sup>2</sup>

● Die zweite Frage bezieht sich darauf, zwischen wem ein Umverteilungsprozeß stattfinden soll, oder — was gleichbedeutend ist — welche Ebenen der Diskriminierung zu berücksichtigen sind. Die Verteilungspolitik hat nun nicht das Wohlbefinden jedes einzelnen Staatsbürgers zum Gegenstand, sondern orientiert sich an Gruppen, die auf Grund verschiedener Merkmale unterschieden werden können. Diese Merkmale beziehen sich im wesentlichen auf das Einkommen, auf das Alter, auf das Geschlecht und auf die regionalen Unterschiede. Auch hier ergeben sich verschiedene Verbundsituationen. So korreliert das Einkommen sowohl mit dem Alter (zuerst positiv, dann negativ), mit dem Geschlecht und der regionalen Verteilung und so weiter. Als Konsequenz für die staatliche Verteilungspolitik ergibt sich — analog zur ersten Fragestellung —, daß ein möglichst breites Spektrum von Merkmaldifferenzierungen, die ja Diskriminierungen darstellen, zu berücksichtigen ist.

● Haben wir nun anhand der beiden ersten Fragestellungen dargestellt, daß wir bei unserer Analyse von einem sehr weitgehenden Verteilungsbegriff ausgehen wollen, so ist jetzt die Grundfrage zu klären, ob es überhaupt Absicht des Staates ist, »Umverteilungspolitik« zu betreiben?



Allerdings ist eine solche Frage kaum eindeutig zu beantworten. Weder ist sie vom Ergebnis her zu erklären (der Staat kann ja wollen, aber er ist unfähig, entsprechende Ergebnisse zu erzielen) noch von deklarierten Absichten her (die Deklarationen können bloß der Propaganda dienen). Nur eine Analyse der verschiedenen Planungs- und Entscheidungsprozesse könnte hier eine Antwort darauf geben, inwieweit explizit verteilungspolitische Zielsetzungen verfolgt werden (implizit ergeben sich natürlich immer verteilungspolitische Konsequenzen).

Eine solche Analyse der verschiedenen kapitalistischen Staaten — die hier nicht geleistet werden kann — würde aber, so glaube ich, die folgende These, die hier vertreten werden soll, unterstützen.

Kaum eine Regierung — mit Ausnahme vielleicht von Schweden — hat, gemessen an unserem umfassenden Verteilungsbegriff, die Umverteilung als solches zum zentralen Gegenstand ihrer Politik gemacht. Im allgemeinen hatte die Wirtschafts- und Sozialpolitik das Ziel, das Zurückbleiben von Gruppen gegenüber der allgemeinen Wohlstandssteigerung zu verhindern. Umverteilungsprozesse wurden nur bezüglich einzelner Gruppen beziehungsweise Ressourcen und meist ohne auf die einzelnen Zusammenhänge Rücksicht zu nehmen, in Gang gesetzt. Das mangelnde Interesse der öffentlichen Hand zeigte sich vor allem auch aus dem Desinteresse an brauchbaren Untersuchungen über die verteilungspolitischen Konsequenzen öffentlicher Tätigkeit. Erst in jüngster Zeit ist die Nachfrage nach solchen Untersuchungen — nicht zuletzt auf Grund einer Initiative der OECD — gestiegen.

Für Österreich sei nur darauf verwiesen, daß zum Beispiel im vom Finanzministerium eingebrachten Entwurf des Bundeshaushaltsgesetzes zwar auf die Zielsetzungen der Vollbeschäftigung, der Stabilität und eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts verwiesen wird, aber von einer gerechten Einkommensverteilung beziehungsweise einer Umverteilung nicht die Rede ist.<sup>3</sup>

Warum nun der Staat die Umverteilung nicht zu einem zentralen Ziel seiner politischen Entscheidungen gemacht hat, dafür gibt es sicher verschiedene Ursachen. Eine davon ist die, daß wesentliche Gruppen beziehungsweise Klassen durch eine konsequent betriebene Umverteilungspolitik nur verlieren könnten. Verlieren könnten aber nur die, die einen vermehrten Zugang zu für das Funktionieren der Gesellschaft notwendigen Ressourcen haben. Da aber eine Umverteilung in komplexen Systemen nur in (kleinen oder großen) Schritten und nicht auf einmal erfolgen kann, haben jene Gruppen Zeit und Möglichkeit genug, radikalere Umverteilungen zu hintertreiben. Aber dazu kommt es ja meistens gar nicht. Das Wissen um diese Möglichkeiten verhindert schon viele Versuche, wahrscheinlich auch Versuche, die Aussicht auf Erfolg hätten.

● Damit sind wir aber bereits bei der Frage, ob der Staat überhaupt Umverteilungspolitik betreiben kann?

In diesem Zusammenhang bedarf die Stellung des Staates im kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystem einer näheren Beleuchtung. Die diesbezüglichen theoretischen Analysen gehen meist von einem von zwei Extremfällen aus. Entweder die öffentliche Hand wird als unabhän-



gige autonome Institution geschildert, die auf Grund der von Wissenschaftlern als möglich angesehenen Ziel-Mittel-Kombinationen unter Abwägung der Vor- und Nachteile frei auswählt, oder der Staat wird als Instrument der herrschenden Klasse angesehen, das mehr oder weniger direkt die Interessen des Kapitals (oder der Monopole und so weiter) durchsetzen hilft. Auch hier könnte nur eine genauere Analyse der einzelnen Planungs- und Entscheidungsprozesse die tatsächliche Rolle des kapitalistischen Staates herauschälen. Selbst wenn man sich aber nicht der traditionell marxistischen Interpretation anschließt, so ist jedoch sicher, daß jene Gruppen und Klassen (und nicht nur die Kapitalisten im engeren Sinn), die über gesellschaftliche Ressourcen in hohem Maße verfügen, den Eingriffsmöglichkeiten des Staates einen engen Rahmen setzen können. Vor allem können sie verhindern, daß der Staat so gestaltend in den Wirtschaftsprozess eingreift, daß die primäre Einkommens- und Güterverteilung den Wünschen und Bedürfnissen breiter Bevölkerungsschichten stärker entspricht. Eine solche Beeinflussung hätte den Vorteil, daß die nachträgliche Korrektur in Richtung einer befriedigenderen sekundären Verteilung weniger Ressourcen (zum Beispiel Staatseinnahmen) in Anspruch nehmen müßte.

Sind auch fast schon siebzig Jahre vergangen, seit die Österreicher J. Schumpeter und R. Goldscheid die »Krise des Steuerstaates« analysiert haben, so gilt doch im Grundsätzlichen ihre Einschätzung noch immer. So meinte Schumpeter über die Möglichkeiten des Staates:

»Überall steht er verhältnismäßig arm an Mitteln den Privatwirtschaften gegenüber — deren Sinn und Triebkraft Dienst für jenes Privatleben ist und die nur dafür produzieren —, angewiesen auf das, was er ihnen entwinden kann.

Hier sind wir bei der Tatsache, die zum führenden Prinzip für die theoretische Erfassung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Steuerstaates werden kann: Für sich und die Seinen arbeitet und spart in der bürgerlichen Gesellschaft ein jeder, außerdem höchstens noch für selbstgewählte Ziele. Für die Zwecke der privaten Wirtschaftssubjekte wird produziert, was überhaupt produziert wird. Das Individualinteresse — freilich in sehr weitem Sinne genommen und lange nicht gleichbedeutend mit genußfrohem Individual egoismus — ist die treibende Kraft. In dieser Welt lebt wirtschaftlich der Staat als Parasit. Nur so viel kann er der Privatwirtschaft entziehen, als mit dem Fortwirken dieses Individualinteresses in jeder konkreten sozialpsychischen Situation vereinbar ist.«<sup>4</sup>

Auch bei Goldscheid findet sich eine ähnliche Argumentation, wenn er meint:

»Das auf zu knappe Einkünfte beschränkte Gemeinwesen muß so mit seinen unentbehrlichen Hilfsmaßnahmen hinter den brennendsten Erfordernissen stets weit zurückbleiben, das heißt, es kann alle Übel nur in ihren Wirkungen, nie bereits in ihren Ursachen bekämpfen, was dann naturgemäß wesentlich teurer zu stehen kommt, ja sehr häufig unerschwingliche Mittel beansprucht.«<sup>5</sup>

Zwar sind die Staatsausgaben, seit diese Feststellungen getroffen wurden, sowohl der absoluten Höhe nach als auch anteilmäßig am Brutto-



nationalprodukt gestiegen. An der grundsätzlichen Abhängigkeit der Einnahmen von der privatwirtschaftlich gesteuerten Entwicklung hat sich jedoch nichts Wesentliches geändert.

Wir kommen also zu dem Schluß, daß der Staat umverteilen *kann*, und die empirischen Ergebnisse, auf die wir noch eingehen werden, deuten auch darauf hin. Weil er aber nur in geringem Ausmaß auf die primäre Einkommensverteilung Einfluß nehmen kann und im wesentlichen darauf angewiesen ist *umzuverteilen*, sind die Ergebnisse staatlicher Verteilungspolitik oft so unzureichend. Je mehr nämlich der Staat für seine verteilungspolitischen Zielsetzungen finanzielle Ressourcen in Anspruch nehmen muß, die er nur dadurch bekommt, daß er jenen etwas wegnimmt, die ihr Einkommen für mühevoll und gerecht erworben ansehen, desto mehr muß er mit Widerstand rechnen. Die auch in mittleren Schichten verbreitete Ideologie der Leistungsgesellschaft und der leistungsgerechten Entlohnung läßt nachträgliche Eingriffe des Staates — noch dazu, wenn sie mit dem Ziel der Umverteilung verbunden sind — als ungerecht erscheinen.

● Nachdem wir nun die Frage, ob der Staat umverteilen kann, positiv beantwortet haben, kommen wir zur Frage des Wie. Wir sind bereits auf zwei grundsätzliche Alternativen eingegangen. Einerseits besteht die Möglichkeit, die primäre Einkommensverteilung zu beeinflussen. Es handelt sich dabei insofern um eine Umverteilung, als eine potentielle Verteilung beeinflußt wird. Solche Möglichkeiten der Beeinflussung reichen im Prinzip von der bewußten Gestaltung der Lohn- und Gehaltsstruktur bei den öffentlich Bediensteten bis zur Festsetzung von allgemein verbindlichen Mindest- und Höchstlöhnen. Bezüglich der sekundären Einkommensverteilung werden im allgemeinen die einnahmeseitigen (Steuern und Abgaben) und die ausgabenseitigen (finanzielle und reale Transfers) Interventionsmöglichkeiten unterschieden.

## II. Die Ergebnisse empirischer Untersuchungen

In den letzten Jahren konnte man eine sprunghafte Zunahme von empirischen Analysen der staatlichen Umverteilungswirkungen beobachten. Vor allem die Tatsache, daß die primäre Einkommensverteilung nur relativ geringfügigen Schwankungen unterworfen ist, sowohl was den funktionalen als auch den personellen Aspekt betrifft, bedingte eine gewisse Akzentverschiebung der ökonomischen Forschung in Richtung sekundärer Verteilung.

»In einer Welt, in der Veränderungen dauernd zu beobachten sind — in der die Menschen gewöhnt sind an Revolutionen in der Technologie und Massenmedien, an rassische und sexuelle Auflehnung, an das Steigen und Sinken der Geburtenraten, an den Zerfall der Städte und das Hervorschießen von Vorstädten —, ist die Konstanz der Einkommensverteilung besonders beachtenswert.«<sup>6</sup> Allerdings — so meint A. Rivlin —, man soll sich nicht täuschen lassen, das, was uns die Statistik zeigt, ist nur das Ergebnis verschiedener entgegenwirkender Einflüsse.

»Die verschiedenen Statistiken zeigen deutlich, daß die Einkommensverteilung stärkeren Veränderungen unterworfen ist, als dies die Konstanz



der Verteilung anzeigen würde — ausgleichende und auseinanderstrebende Kräfte heben sich auf...<sup>7</sup> Aufgabe der ökonomischen Forschung für die Zukunft wäre es nun, diese verschiedenen, gegensätzlichen Faktoren näher zu analysieren, um ein klares Bild über die verteilungspolitische Entwicklung zu bekommen.

Die empirischen Analysen des staatlichen Umverteilungsprozesses sind sehr unterschiedlich breit angelegt. Grundsätzlich kann man folgende Arten unterscheiden:

1. Untersuchungen über das gesamte Einnahmen- und Ausgabenspektrum;

2. Analysen über die einnahmenseitige Umverteilung, also im wesentlichen über die Steuerauswirkungen;

3. Untersuchungen über Einzelbereiche der staatlichen Tätigkeit (Unterricht und Erziehung, Sozialversicherung und so weiter).

Im besonderen müßten von oder im Laufe der einzelnen Untersuchungen folgende konzeptive Entscheidungen getroffen werden:

● Welcher Aspekt der staatlichen Tätigkeit soll untersucht werden?

● Welche Daten sind genug zuverlässig und in ausreichendem Ausmaß vorhanden, um zu halbwegs gesicherten Ergebnissen zu kommen?

● Welche Verteilung soll überhaupt gemessen werden? Die der Einkommen, die regionale oder die altersmäßige Verteilung oder die Verteilung zwischen näher zu bestimmenden sozioökonomischen Gruppen? Die Frage nach dem Verteilungskriterium ist also zu beantworten. Dies ist vor allem dort wichtig, wo zum Beispiel die Einkommens- und die altersmäßige Verteilung miteinander verknüpft sind, wie das im Rahmen der Sozialversicherung der Fall ist.

● Woran wird die Umverteilung gemessen? Da eine am Einkommen gemessene Umverteilung interessiert, ist die Wahl eines adäquaten Einkommenskonzepts notwendig, das der Messung zugrunde gelegt wird.

● Eine wichtige Annahme betrifft auch die Inzidenz der Einnahmen und Ausgaben, also die Frage, wer durch die einzelnen Steuern belastet und durch spezifische Ausgaben begünstigt wird. Zu diesem Zweck sind auch gewisse Überwälzungsannahmen notwendig.

● In diesem Zusammenhang ist es auch notwendig, zu entscheiden, ob externe beziehungsweise spill-over-Effekte berücksichtigt werden oder unberücksichtigt bleiben.

● Bezüglich der realen Transfers ist noch zu entscheiden, ob man sich mit der Erforschung von Nutzungsmustern beziehungsweise Benutzer-Strukturen zufriedengibt oder versucht wird, den Nutzen (zum Beispiel durch subjektive Bewertung) zu erheben.

Im folgenden sollen also einige der bekanntesten Studien auf diesem Gebiet kurz referiert werden. Dies kann natürlich nur sehr cursorisch geschehen, es soll ja bloß auf einige wichtige Punkte verwiesen werden.

1. Untersuchungen über die Einnahmenseite

Eine der bekanntesten Studien über die Verteilungsauswirkungen des Steuersystems ist die Untersuchung »Who Bears the tax Burden« von J. Pechman und B. Okner.<sup>8</sup> Es handelt sich dabei um eine Analyse des amerikanischen Steuersystems aus dem Jahre 1966. Die Studie wurde



anhand einer Stichprobe von 72.000 Familien durchgeführt. Um ein adäquates Einkommenskonzept zu wählen, wurde das Gesamteinkommen vor Abzug der indirekten und direkten Steuern gewählt. Was die Inzidenzannahmen betrifft, so wurden grundsätzlich 3 verschiedene Varianten (mit Subvarianten) gerechnet. All diesen Varianten sind aber zwei Annahmen gemeinsam: die Lohn- und Einkommensteuer wird nicht überwälzt, der Steuerzahler ist also auch der Steuerträger, und die Umsatzsteuern werden von den Konsumenten im Verhältnis zu ihrem Verbrauch getragen. Die Variante 1 geht von einem fixen Angebot an Arbeit und Kapital, von einer vollkommenen Konkurrenz, Preisflexibilität und vollkommener Faktormobilität aus. Die Sozialversicherungsabgaben der Unternehmer und Arbeitnehmer werden von dem Beschäftigten im Verhältnis zu ihrem versteuerten Einkommen getragen. Die Körperschaftssteuer und die Besitzsteuern werden im Verhältnis zum gesamten Besitzeinkommen der Haushalte verteilt.

In der Variante 2 wird die Körperschaftssteuer gemäß den Dividendenzahlungen an die Aktienbesitzer verteilt und die einzelnen Besitz- und Vermögenssteuern je nach den erzielten Besitzeinkommen verteilt.

Die Subvarianten der Variante 3 stellen gewisse Mischformen von Variante 1 und 2 dar. Pechman und Okner kommen auf Grund ihrer Berechnungen zu folgenden Schlußfolgerungen:

- Die *Lohn- und Einkommensteuer* ist fast über dem gesamten Einkommensbereich progressiv, nur an der Spitze wird sie regressiv.

- Die *indirekten Steuern* wirken eindeutig regressiv, das heißt, niedere Einkommen werden etwa mit 9 Prozent, die höchsten Einkommen etwa mit 1 Prozent belastet.

- Die *Sozialversicherungsabgaben* sind bis zu einem gewissen Betrag progressiv, dann eindeutig regressiv.

- Von der Verteilung der *Körperschafts- und Vermögensteuer* hängt der Grad der Progressivität des Steuersystems ab. Die progressivste Variante ergibt sich, wenn diese Steuern nach dem Besitzeinkommen der Haushalte verteilt werden. Die am wenigsten progressive Variante ergibt sich, wenn sie zum Teil als vom Konsumenten getragen gelten. Insgesamt zeigen sich jedoch nur geringe Unterschiede zwischen diesen beiden Varianten. So kommen Pechman und Okner zu folgender Schlußfolgerung:

»Zusammenfassend kann man sagen, daß das Steuersystem der USA für die Mehrheit der Familien ein im wesentlichen proportionales ist und damit auf die Einkommensverteilung kaum einen Einfluß ausübt. Die sehr Reichen sind mit einer höheren durchschnittlichen Steuerrate belastet als die Durchschnittsfamilie, aber die Differenz ist nur bemerkenswert, falls die Körperschafts- und Vermögensteuern vollständig vom Kapital getragen werden. Wenn sie zu einem nicht unbeträchtlichen Teil von den Konsumenten getragen werden, werden die Reichen nur geringfügig stärker belastet als der Durchschnitt.«<sup>9</sup>

2. Analysen des gesamten Budgets (siehe auch Übersicht im Anhang)

a) Eine der ältesten Untersuchungen über die Gesamtwirkungen des amerikanischen Budgets ist die Analyse von W. J. Gillespie. (Effect of Public Expenditures on the Distribution of Income.)<sup>10</sup>



Bezüglich der Einnahmenseite geht Gillespie von ziemlich ähnlichen Annahmen wie Pechman und Okner aus. Was die Ausgaben betrifft, so ist zuerst die grundsätzliche Unterscheidung zwischen Transferzahlungen und Ausgaben für Güter und Leistungen zu treffen. Erstere werden als eine Art negative Steuer behandelt. Ihre Zurechnung macht keine besonderen Schwierigkeiten. Bezüglich jener Ausgaben für Güter und Leistungen, bei denen ein Empfängerkreis im Prinzip eruiert werden kann, sind folgende 3 Schritte notwendig:

- Bestimmung der Gruppe, die aus den Gütern beziehungsweise Leistungen einen Nutzen ziehen;

- die durchschnittlichen Bereitstellungskosten und

- die Aufteilung der Nutznießer auf verschiedene Einkommensklassen.

Bezüglich der übrigen Ausgaben muß dann die Wahl getroffen werden, ob sie gleichmäßig auf alle Familien, ob sie gemäß dem Einkommen, gemäß dem Kapital- oder dem verfügbaren Einkommen zugerechnet werden. Im folgenden soll an einigen Beispielen die Aufteilung, wie sie Gillespie vorgenommen hat, aufgezeigt werden:

Ausgaben für den Straßenbau: Hier werden im Prinzip zwei Nutznießergruppen unterschieden: die Benützer und die Nichtbenützer. Die erste Gruppe umfaßt im wesentlichen Pkw-Fahrer und Lkw-Fahrer. Während der Ausbau einer Straße unmittelbar dem Pkw-Fahrer zugute kommt, gibt es in bezug auf den Lkw-Verkehr noch andere Nutznießer: Unternehmer, Konsumenten. Die zweite Gruppe, die Nichtbenützer, bestehen vor allem aus Grundstücksbesitzern, die vom Ausbau der Straßen Nutzen ziehen (vollständigerweise müßte man aber auch die negativen Kosten, die für manche Anrainer, vor allem wenn sie keine Autofahrer sind, berücksichtigen).

Erziehungsausgaben: Hier teilt Gillespie die Ausgaben auf drei Gruppen von Schülern beziehungsweise Studenten auf, je nach der absolvierten Ausbildungsstufe.

Ausgaben für Gesundheit und Wohnen: Die Gesundheitsausgaben werden gleichmäßig auf alle Familien aufgeteilt, die Wohnungsausgaben für die Niedrigeinkommensbezieher unmittelbar auf die Bezieher dieser Ausgaben.

Die »allgemeinen« Ausgaben wurden in den oben erwähnten vier verschiedenen Varianten zugerechnet.

Nimmt man eine Zurechnung dieser Ausgaben proportional zum Einkommen vor (Gillespies Hauptvariante), dann kommt man zu folgendem Gesamtergebnis:

- Die Budgetinzidenz bezüglich aller Einnahmen und Ausgaben ist im wesentlichen regressiv mit einem proportionalen Bereich in den mittleren Einkommen. Während bezüglich der mittleren Einkommen keine Umverteilung stattfindet, ergeben sich bei den hohen Einkommen Verluste und bei den niederen Einkommen Gewinne. »Man kann also sagen, erstens, die mittleren Einkommen tragen die Kosten für die Bereitstellung von Gütern und Leistungen durch den Staat selbst; zweitens, eine Umverteilung erfolgt nur von den hohen Einkommen zu den niederen, nicht hinsichtlich der mittleren Einkommen.«<sup>11</sup>



b) Eine Studie der amerikanischen Tax Foundation für die Jahre 1961 und 1965 kommt zu ähnlicher Auffassung wie Gillespies Untersuchung aus 1960.<sup>12</sup> Die Inzidenz der Steuereinnahmen ist im wesentlichen durch Proportionalität gekennzeichnet, die Ausgaben bewirken eine gewisse Umverteilung. Allerdings sind auf Grund der Studie der Tax Foundation die Umverteilungswirkungen bedeutsamer als auf Grund der Studie von Gillespie. Dies dürfte vor allem damit zusammenhängen, daß hier die Hälfte der allgemeinen Staatsausgaben im Verhältnis zur Anzahl der Familien in jeder Einkommensgruppe zugerechnet wurde und nur die andere Hälfte gemäß dem Einkommen.

c) Musgrave und andere haben in einer Art Nachfolgeuntersuchung die Verteilungswirkungen des amerikanischen Budgets für 1968 berechnet.<sup>13</sup> Sie kommen zu den gleichen Schlußfolgerungen wie die Tax Foundation (und Gillespie), verweisen aber eingehend auf die Grenzen der Aussagefähigkeit der Inzidenzstudien. Besonders gilt dies für die Staatsausgaben. Geschätzt wird ja nicht der tatsächliche Nutzen der Ausgaben, sondern es werden nur die Kosten der staatlichen Leistung dem Leistungsempfänger zugerechnet. Den Unterschied demonstrieren Musgrave und andere am Beispiel der Bildung: »In dem Ausmaß, in dem der Ertrag der Bildung bei geringen Einkommen geringer ist als bei höheren, überschätzt dieses Verfahren den Nutzen für die Niedrigeinkommenshaushalte.«<sup>14</sup> Eine mögliche Fehleinschätzung ergibt sich also aus der Nichtberücksichtigung von externen Effekten. Auch deren Verteilungsmuster müßte eruiert werden.

Die Autoren verweisen jedoch noch auf eine zweite Überschätzung der Umverteilungswirkung. Die Berücksichtigung der Sozialversicherungseinnahmen und -ausgaben in Studien, die sich auf einen Zeitraum von einem Jahr beziehen, führt zu allzu positiven Schätzungen für die Armen. Viel von dem, was hier als Umverteilung von reich zu arm interpretiert wird, ist »nur« eine altersmäßige Umverteilung von jung zu alt.

d) Die neueste Untersuchung über das amerikanische Budget stammt von M. Reynolds und E. Smolensky: »The Post Fisc Distribution: 1961 und 1970 compared.«<sup>15</sup> Den beiden Autoren geht es vor allem um einen Vergleich der beiden Umverteilungswirkungen des Budgets 1961 und 1970. Bezüglich der einzelnen Jahre kommen sie — unter Anwendung ungefähr derselben Inzidenzannahmen — auch zu ähnlichen Ergebnissen wie die Tax Foundation. Bezüglich eines Vergleichs 1961 und 1970 kommen sie hingegen zum Ergebnis, daß trotz Zunahme egalitärer Ausgaben und trotz eines relativen Anstieges der Gesamtausgaben die beiden endgültigen Einkommensverteilungen keine Unterschiede aufweisen. Es konnte allerdings nicht geklärt werden, ob diese Konstanz aus einer Konstanz der primären Einkommensverteilung und der staatlichen Umverteilung oder aus sich gegenläufig bewegendenden Einflüssen ergeben hat. Wobei auch hier wieder 2 Fälle denkbar sind: die primäre Einkommensverteilung ist ungleicher geworden, aber der Staat konnte dies kompensieren, oder die primäre Verteilung ist zwar gleicher, der Umverteilungseffekt des Staates aber geringer geworden. Verschiedene Messungsarten gaben verschiedenen Interpretationen den Vorzug.



e) Für die BRD ist vor allem die Untersuchung von W. Hake von Bedeutung.<sup>16</sup> Hake untersucht dabei eine Reihe von Alternativen, die sich in ihren Inzidenzannahmen unterscheiden. Die einzelnen Ergebnisse sind aber dennoch nicht so verschieden, daß er nicht zu eindeutigen Schlußfolgerungen kommen könnte. Bezüglich der Einnahmen kommt Hake zum Ergebnis, daß die Belastung bis zu den mittleren Einkommen sinkt, dann wieder ansteigt und erst bei den höchsten Einkommen einen höheren Wert als bei den untersten Einkommen erlangt: »Somit muß man die Einkommensumverteilungseffekte des Einnahmensystems der Bundesrepublik im Jahre 1963 als recht begrenzt bezeichnen. Dieses Ergebnis ist die Folge des U-förmigen Inzidenzverlaufs, der in erster Linie durch die Regression der indirekten Steuern zustande kommt.«<sup>17</sup>

Auf der Ausgabenseite untersucht Hake die Verteilungswirkungen nach vier Sektoren getrennt: Transferausgaben, Subventionen, reine Kollektivgüter (zum Beispiel Verteidigung, Aufwendungen für öffentliche Sicherheit) und gemischte Kollektivgüter (zum Beispiel Bildungsausgaben, Investitionen für Verkehrswesen). Die Ausgaben der öffentlichen Hand sind insgesamt regressiv, insbesondere natürlich die Transferzahlungen und die gemischten Kollektivgüter. (Regressiv heißt in diesem Zusammenhang, die Armen begünstigend.) Die Umverteilung findet vor allem auf Kosten der beiden höchsten Einkommensgruppen statt. Die Ausgaben sind damit das geeignete Mittel zur Umverteilung der Einkommen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß vom Budget doch ein merklicher Umverteilungseffekt ausgeht. Während allerdings auf der Einnahmenseite die Umverteilung nur zu Lasten der höchsten von fünf Einkommensgruppen vor sich geht, geht er auf der Ausgabenseite zuungunsten der beiden höchsten Gruppen vor sich und ist überdies deutlich stärker. Der gesamte Einnahmen-Ausgaben-Prozeß erhöht den Anteil am Sekundäreinkommen in der untersten Gruppe mit 75,36 Prozent am stärksten, die oberste Einkommensgruppe verliert an ihren Anteil 16,7 Prozent. Dieses Ergebnis wird auch durch die Daten über die absolute Redistribution bestärkt. Die 3 untersten Einkommensgruppen sind durch einen positiven Leistungs-Ertragssaldo gekennzeichnet, bei den 2 obersten Gruppen überstiegen die geleisteten Einnahmen die »zugeteilten« Ausgaben.

### 3. Analyse der Sozialversicherung

Die Probleme der Messung der Verteilungswirkungen der Sozialversicherung sollen hier anhand der Untersuchung von N. Andel<sup>18</sup> erläutert werden:

Da die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung vom Bruttoeinkommen abhängen, die Ausgaben aber vom Risiko, das seinerseits durch unterschiedliche Faktoren bestimmt wird, kommt es zu Umverteilungen auf verschiedenen Ebenen.

Diese Faktoren sind vor allem das Alter und das Geschlecht des Versicherten, die Zahl, das Alter und das Geschlecht der mitversicherten Familienangehörigen sowie die Höhe des Bruttoeinkommens des Versicherten. Bezüglich der Leistungen an die Versicherten ergeben sich gemäß der oben beschriebenen unterschiedlichen Risikogruppen folgende Verteilungen:



Alter des Versicherten: »Man sieht, daß bei den Männern durchgehend das Krankheitskostenrisiko mit steigendem Alter wächst. Die Pro-Kopf-Leistungen an die älteste Gruppe betragen 419 Prozent der Pro-Kopf-Leistungen an die jüngste Gruppe. Bei den Frauen wird diese Tendenz überlagert von den im gebärfähigen Alter vorübergehend auftretenden besonderen Kosten im Rahmen der Mutterschaftshilfe. Das erklärt den steilen Anstieg der Leistungen beim Übergang von der Gruppe der unter 16jährigen zur Gruppe der 16- bis unter 25jährigen und wiederum zu den 25- bis unter 35jährigen Versicherten, gefolgt von einem absoluten Rückgang des Ausgaben-niveaus. Die Pro-Kopf-Leistungen an die älteste weibliche Gruppe belaufen sich auf 354 Prozent der entsprechenden Leistungen an die jüngste Gruppe.«<sup>19</sup> (Der unterschiedliche Verlauf der Kostensteigerungen bei den Frauen ergibt sich durch die Häufung der Geburten zwischen dem Alter von 16 und 35 Jahren.)

Geschlecht des Versicherten: »Wenn man die durchschnittlichen Gesamtleistungen je Versicherten betrachtet, sieht man, daß das Ausgaben-niveau (der Risikograd) für Frauen in der jüngsten und in den beiden ältesten Gruppen unter dem der Männer, ansonsten jedoch darüber liegt. Die Relation Pro-Kopf-Leistungen an Frauen zu Pro-Kopf-Leistungen an Männern ist mit 2,61 in der Altersgruppe 25 bis unter 35 Jahre am höchsten; der durchschnittliche Wert über alle Altersgruppen beträgt 1,15.«<sup>20</sup>

Der Einfluß der Mitversicherten: Der Umverteilungseffekt hängt vom Alter, Geschlecht und der Anzahl der Mitversicherten ab.

Verknüpft man nun die Beitrags- und Leistungsseite, so sieht man folgendes: Mit zunehmendem Alter steigt das Verhältnis von durchschnittlicher Leistung zu durchschnittlichem Beitrag (Leistungen wachsen schneller als Einkommen und noch rascher als Beiträge). Im Verhältnis Leistung zu Beitrag schneiden auch die weiblichen Versicherten günstiger ab als die Männer. Ebenso steigt dieses Verhältnis mit der Anzahl der Mitversicherten.

Wichtig ist noch darauf hinzuweisen, daß eine »lebenszeitbezogene« Sicht der Umverteilungseffekte natürlich ein differenzierteres Ergebnis erbringt, als wenn man nur die Umverteilung zu einem gewissen Zeitpunkt oder einer Periode betrachtet: »Wenn man die Betrachtung auf die gesamte Lebensspanne erweitert, erweist sich vieles, was bei einer auf eine Periode beschränkten Analyse als interpersonelle Umverteilung erscheint, als lediglich intertemporale Umverteilung.«<sup>21</sup>

#### 4. Untersuchungen über den Bildungssektor

Eine besondere Rolle in der verteilungspolitischen Diskussion spielte die Frage, in welchem Ausmaß eine Anhebung und Verbreiterung des Bildungsniveaus zu einem Abbau von Einkommensdifferenzen führen könne. Auch A. Rivlin hebt die Bedeutung, die dieser Frage von Ökonomen (und Soziologen, Psychologen und so weiter) beigemessen wird, hervor. »Es gibt ein Ziel, mit dem sich die Ökonomen und eine Reihe anderer Leute viel mehr anfreunden können, als mit dem Ziel, Einkommen in der Gegenwart umzuverteilen, nämlich das Ziel der Chancengleichheit in bezug auf die zukünftigen Einkommen.«<sup>22</sup> Rivlin nennt vor allem zwei gewichtige Gründe für diesen »bias«. Erstens bedeutet diese Strategie eine Ver-



schiebung der Umverteilung in die Zukunft. Niemand verliert an gegenwärtigem Einkommen, nur die Einkommenserwartungen werden verringert. Zweitens, die Herstellung der Chancengleichheit scheint eine Steigerung der Wachstumsrate beziehungsweise des Volkseinkommens mit sich zu bringen. Chancengleichheit bedeutet also eine Belohnung des Besten und zugleich eine optimale Ausnützung der Bildungsreserven.

Wie sich nun das Erziehungs- beziehungsweise Bildungssystem tatsächlich auf die Einkommensverteilung auswirkt, ist nicht unbestritten:

M. Pfaff und G. Fuchs kommen in ihrer Studie zu dem Ergebnis, daß zwar die Qualität und Quantität der Ausbildung das Lebenseinkommen der Menschen eindeutig bestimmen, daß aber »begabte« Kinder aus unteren Einkommensschichten viel weniger Chancen haben, ein höheres Bildungsniveau zu erreichen.<sup>23</sup>

Überdies findet, wenn man die erhaltenen Bildungsleistungen und die bezahlten Steuerleistungen miteinander vergleicht, eine Umverteilung von den weniger Ausgebildeten zu den höher Ausgebildeten statt. Pfaff und Fuchs sehen also einen deutlichen Zusammenhang zwischen Ausbildung und Einkommen. Die Ungerechtigkeit entsteht ihrer Meinung jedoch daraus, daß vielen trotz formaler Chancengleichheit der Zugang zu höherer Ausbildung und damit zu höherem Einkommen versperrt ist. Dieselben sind es jedoch, die den anderen ihre höhere Ausbildung finanzieren. B. Okner und A. Rivlin, die die entsprechenden Daten für die USA analysiert haben, erkennen auch keinen durch die Bildung bestimmenden Trend zu mehr Gleichheit.<sup>24</sup> Sie argumentieren aber in der Richtung, daß trotz einem deutlichen Anstieg des Bildungsniveaus keine Veränderung der Einkommensverteilung zu bemerken sei, weil andere Auslesemechanismen vorhanden sind, die den Menschen aus den unteren sozialen Schichten trotz höherem Bildungsniveau den Zugang zu den Jobs mit den höheren Einkommen versperren. Insbesondere dann, wenn auf nicht im Schulsystem erlernbare, motivationelle und emotionale Fähigkeiten zurückgegriffen wird, die in den oberen Schichten »mitgegeben« werden.

Nach diesen Urteilen ist man also weder der Gleichheit im Sinne der erhöhten Chancengleichheit bei ungleicher Verteilung noch der Gleichheit im Sinne einer Einkommensnivellierung nähergekommen. »Es ist nun offensichtlich, daß eine Herabsetzung der künstlichen Barrieren und eine Ausdehnung der »gleichmachenden« öffentlichen Ausgaben vor allem für Bildung nur einen geringen Beitrag zur Hebung der Chancengleichheit in bezug auf die Einkommen liefert.«<sup>25</sup>

Auch Ch. Jenks meint, daß es viel wichtiger sei, die Schulreform ohne einen Seitenblick auf die ökonomischen Zusammenhänge voranzutreiben.<sup>26</sup> Die Zustände in einigen Schulen sind schlimm genug, ohne daß die ungewissen Auswirkungen in der Zukunft bei Überlegungen um Reformen in Betracht gezogen werden müßten.

● Die hier angeführten Studien, die bezüglich der Methodik mehr oder weniger repräsentativ sind für Untersuchungen, die auch in anderen Ländern (Kanada, Schweden und so weiter) durchgeführt wurden, beziehen sich nur auf die Einnahmen- und Ausgabentätigkeit des Staates. Darin liegt deren größte Beschränkung. Viele Entscheidungen des Staates resul-



tieren jedoch nicht oder nur unwesentlich in Veränderungen der öffentlichen Einnahmen oder Ausgaben. Auch solche Entscheidungen, seien sie ihrem Ursprung nach wirtschafts-, sozial- oder rechtspolitischer Natur, belasten aber die einzelnen Einkommensschichten unterschiedlich.

Ein Bereich, der bereits durch einige Untersuchungen näher erforscht wurde, ist der umweltpolitische.<sup>27</sup> Als erster Schritt muß dabei die räumliche Verteilung der Umweltverschmutzung (generell oder einer gewissen Verschmutzungsquelle) festgestellt werden. Damit wird dann die räumliche Verteilung der Bevölkerung — gegliedert nach Einkommen und so weiter — verglichen. Nach der Feststellung der Belastungen — gegliedert nach sozialen Merkmalen — müssen die Kosten und Nutzen der Umweltschutzmaßnahmen eruiert werden, um letztlich zu einer Verteilung der Nettonutzen beziehungsweise -kosten zu kommen.

Aber auch bestehende gesetzliche Regelungen (beziehungsweise »Nichtregelungen«) könnten auf ihre verteilungspolitischen Konsequenzen untersucht werden. Insbesondere das Zusammenspiel einer bestimmten Rechtssituation und einer spezifischen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung kann zu deutlichen Umverteilungen führen. Hier soll nur auf die Spekulationsgewinne bei einem freien Bodenmarkt und immer knapper werdendem Boden verwiesen werden. Es wäre sicherlich interessant, Näheres über die Umverteilung von Mietern, Konsumenten und so weiter zu den Grundbesitzern zu erfahren.

● Man sieht also deutlich, daß nicht nur eine Verfeinerung der Methodik der »traditionellen« Verteilungsuntersuchungen notwendig ist. Von zumindest ebensolcher Bedeutung ist es, die verteilungspolitischen Folgen der übrigen staatlichen Tätigkeit — beziehungsweise Absenz — theoretisch in den Griff zu bekommen. Für verteilungspolitisch interessierte Ökonomen gibt es also genug Arbeit.

Aber man muß sich im klaren sein, daß selbst dann über die Verteilung von abgeleiteten »immateriellen« Gütern wie Macht, Zufriedenheit und so weiter noch keine unmittelbaren Aussagen möglich sind. Auch diesbezüglich sollten sich Ökonomen und andere Sozialwissenschaftler bemühen. Letztlich können nur auf Grund einer Analyse aller Ebenen Aussagen über Verteilung und Umverteilung von Lebenslagen gemacht werden.

### III. Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen

1. Die Schwierigkeiten, denen sich der Staat bei seinen Versuchen umzuverteilen gegenübersteht, resultieren sowohl aus den Interessen jener gesellschaftlichen Gruppen, die dadurch verlieren würden, als auch aus der allgemein verbreiteten Ideologie einer leistungsgerechten Entlohnung. Was Ch. Jenks für die Amerikaner sagt, gilt sicherlich ebenso, wenn auch in abgeschwächter Form, für andere Industriestaaten: »Die Amerikaner haben ein starkes Gefühl, daß, wenn sie einmal eine gewisse Summe Geld verdient haben, dieses Einkommen ihnen gehört, damit sie sie so verwenden können, wie sie es für richtig halten. Sie betrachten Steuern als ein notwendiges Übel und keineswegs als ein Instrument zur Beeinflussung der Einkommensverteilung.«<sup>28</sup>



Deshalb sollten sich auch die verteilungspolitischen Bemühungen auf die primäre Einkommensverteilung konzentrieren. »Eine Umverteilung der primären Einkommen nimmt von denjenigen, die durch außergewöhnlich viel Glück oder Fähigkeit ausgestattet sind, Einkommen, noch bevor sie eine präzise Vorstellung davon haben, was ihnen gerechterweise »gebührt.«<sup>29</sup>

- Angesichts der gesellschaftspolitischen Situation in Österreich müßte eine »Umverteilung« der *Primäreinkommen* sowohl staatlicherseits als auch von seiten der Gewerkschaften ausgehen. Was den Staat betrifft, so könnte dieser einerseits bei der Gehaltspolitik im öffentlichen Sektor im engeren Sinn, anderseits bezüglich der Managergehälter im gesamten verstaatlichten Bereich einen beispielgebenden Einfluß ausüben. Die Gewerkschaften wieder könnten sowohl anläßlich der Kollektivvertragsverhandlungen als auch im Rahmen der betrieblichen Mitbestimmung die hohen, insbesondere die Spitzengehälter stärker einer Diskussion unterziehen. Als erster Schritt könnte im Sinne vermehrter Transparenz die Veröffentlichung der Gehälter verlangt werden.

Auch wenn aus den Diskussionen unmittelbar keine Umverteilung der Primäreinkommen erfolgt, so könnte dennoch die Selbstverständlichkeit, mit der hohe Einkommensunterschiede zur Kenntnis genommen und mit der Eingriffe in ein »gerechtes« Entlohnungssystem abgewehrt werden, ins Wackeln gebracht werden. Damit erhielten auch Umverteilungsbestrebungen eine größere Chance auf Verwirklichung.

2. Die Analysen der Verteilungswirkungen der Staatseinnahmen haben im großen und ganzen eine nur leicht progressive Belastung der Einkommen gezeigt. Umverteilungen haben sich zwischen den Spitzeneinkommen und den untersten Einkommen ergeben. Der mittlere Bereich zeichnet sich durch eine proportionale Belastung aus. Allerdings ist dies ein Ergebnis einer progressiven Belastung durch die Einkommensteuer und einer regressiven Belastung durch die indirekten Steuern. Es ist interessant, daß die Untersuchungen durchführenden Wissenschaftler — zum Unterschied von vielen Politikern — keinen Grund sahen, von den herkömmlichen Inzidenzannahmen abzugehen.

Als Schlußfolgerung ergibt sich nun folgendes:

- Das Verhältnis von indirekten zu direkten Steuern scheint nach wie vor für die verteilungspolitischen Auswirkungen der Staatseinnahmen von Bedeutung.

- Eine progressive Gestaltung der Einkommensteuer muß nicht so sehr von der Tarifgestaltung ausgehen. Durch einen Verzicht von nicht mehr gerechtfertigten Steuerbegünstigungen könnten die theoretischen Steuersätze mit den effektiven Belastungen der mittleren und oberen Einkommen stärker in Einklang gebracht werden.

- Auch bezüglich der indirekten Steuern, insbesondere der Umsatzsteuer, ist die nähere Ausgestaltung von Bedeutung. So kann ein niedriger Steuersatz für die Güter des täglichen Bedarfs die regressiven Wirkung der Umsatzsteuer nicht unbedeutend vermindern.

- In bezug auf die Einnahmenseite der *Sozialversicherung* sind vor allem zwei Überlegungen anzustellen. Erstens ist die Frage zu stellen, ob



nicht die zunehmenden Staatszuschüsse längerfristig für eine Integration der Sozialversicherungsbeiträge in das allgemeine Steuersystem sprechen; zweitens ist die Beibehaltung einer Höchstbemessungsgrundlage zu diskutieren. So meint auch N. Andel am Schluß seiner Analyse der verteilungspolitischen Auswirkungen des Sozialversicherungssystems, daß es sich »bei Beträgen, die proportional sind — und das nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze —, um eine sonst nicht gerade übliche ›Schonung‹ der Bezieher hoher Einkommen« handelt.<sup>30</sup>

Eine Integration in das allgemeine Steuersystem unter Wegfall der Höchstbemessungsgrundlage für die Belastung, allerdings nicht für die Pensionsberechnung, könnte sicherlich den Umverteilungseffekt bedeutend verstärken. Daß dies nur in einem schrittweisen und längerfristigen Prozeß möglich ist, versteht sich von selbst.

3. Auf der Ausgabenseite soll hier vor allem das Problem der *Finanzierung von Bildungseinrichtungen* kurz diskutiert werden. Wie wir gesehen haben, sind die Umverteilungswirkungen des Bildungssystems überschätzt worden. Wenn man nun davon ausgeht, daß höhere Bildung ein höheres Einkommen garantiert, daß den unteren Schichten der Zugang zu diesem Bildungsniveau nach wie vor — wenn auch in geringerem Ausmaß als früher — viel weniger möglich ist, und wenn man weiters bedenkt, daß es diese Schichten sind, die wesentlich zur Finanzierung der höheren Bildung beitragen, dann ist die Beteiligung der fertigen Akademiker an der Finanzierung der Bildungsausgaben sicher eine Überlegung wert. Die Abschaffung aller Gebühren im Hochschulwesen, verbunden mit einem Stipendiensystem, hat zwar den Studenten aus den unteren Einkommenschichten den Zugang zu den Hochschulen leichter möglich gemacht und so umverteilend zugunsten der ärmeren Studenten gewirkt. Dies hat aber nichts am negativen Umverteilungseffekt von Nicht-Akademikern zu Akademikern geändert. Eine Kreditfinanzierung des Studiums beziehungsweise der Lebenshaltung während der Studienzeit, verbunden mit einer nach dem Einkommen gestaffelten Rückzahlungspflicht, sobald ein gewisses Einkommensniveau erreicht wird, würde hier verteilungspolitisch günstig wirken. Dagegen spricht allerdings, daß zum Unterschied zu einem gut ausgebauten einkommensabhängigen Stipendiensystem Akademiker, die während ihrer Studienzeit von einem Kredit abhängig sind, stärker belastet werden als andere! Dies könnte nur vermieden werden, falls eine allgemeine »Rückzahlungspflicht« installiert würde, unabhängig, ob der Kredit aufgenommen wurde oder nicht. Dies würde dann aber auf eine stärkere Besteuerung von Akademikern hinauslaufen.

● Vielleicht wäre aber folgende Maßnahmenkombination eine Möglichkeit, zwei verteilungspolitische Zielsetzungen zugleich zu verwirklichen: durch ein einkommensabhängiges Stipendienwesen wird der Lebensunterhalt der ärmeren Studenten finanziert; andererseits wird von allen absolvierten Akademikern, deren Einkommen eine gewisse Grenze überschreitet, mittels einer Steuer die Inanspruchnahme der universitären Einrichtungen nachträglich finanziert. Damit würde der negative Umverteilungseffekt von Nichtakademikern zu Akademikern zumindest verringert, andererseits aber eine Diskriminierung der ärmeren Studenten



vermieden werden. Auch das Argument der Akademiker, daß sie bei gleichem Einkommen steuerlich stärker belastet würden als Nichtakademiker, geht ins Leere. Denn die Nichtakademiker haben ja auch keine staatliche Leistung in Anspruch genommen, um höhere Einkommen zu erzielen.

Die durch die Steuer belasteten Akademiker werden nun versuchen, diese zu überwälzen. Je mehr aber die Steuererträge für den Ausbau der Universitäten und des Stipendienwesens verwendet werden, desto stärker wird das Angebot an Akademikern sein. Wenn — was wahrscheinlich ist — die Nachfrage geringfügiger als das Angebot zunimmt, werden die Überwälzungsmöglichkeiten aber zusehends eingeschränkt.

Die größten Probleme, die sich bei finanziellen Belastungen im Bildungssektor stellen, sind die Auswirkungen auf die Bildungsbereitschaft der unteren Einkommenschichten. Man muß sich aber im klaren sein, daß höhere Einkommen für Akademiker ein sehr untaugliches und überdies verteilungspolitisch ein sehr problematisches Instrument darstellen. Vielmehr ist das herrschende Schulsystem von seinen verteilungspolitisch negativen Selektionsinstrumenten (Leistungsdruck, Noten und so weiter) zu befreien. Nur durch eine Änderung des Schulsystems und damit auch durch eine längerfristige Beeinflussung der familiären Sozialisation können die schichtspezifischen Benachteiligungen im Bildungssystem abgebaut werden.

4. Ein Versuch, die Einkommensbesteuerung und die finanziellen Transfers harmonisch zu verbinden, ist die »negative Einkommensteuer«. Die Einführung der negativen Einkommensteuer soll dafür sorgen, daß mit zunehmendem Primäreinkommen ein gleitender Übergang von Transferempfang zu Steuerleistung für eine gerechte Sekundärverteilung sorgt. Es soll also durch ein einheitliches, transparentes System deutlich gemacht werden, daß — ausgehend von einem gewissen »break even point« —, je niedriger das Primäreinkommen, desto höher die Transfers, und je höher die Primäreinkommen, desto höher die Belastungen sind.

In der bereits sehr umfangreichen Literatur zu diesem Thema im angelsächsischen Raum werden im Prinzip 3 Modelle unterschieden.<sup>31</sup>

Erstens kann durch die Gewährung einer einheitlichen Unterstützung (Sozialdividende), die zusammen mit dem Einkommen der Steuer unterworfen wird, ein Mindesteinkommen garantiert werden.

Der zweite Vorschlag sieht die Anwendung von negativen Steuersätzen unter einem gewissen Einkommen (break even point) vor. Je niedriger das Einkommen, ein desto höherer Prozentsatz wird vom Staat als Transferleistung zugeschossen.

Gemäß dem dritten Konzept wird ein gewisses Mindesteinkommen garantiert. Die Differenz zwischen Primäreinkommen und Mindesteinkommen wird vom Staat ausgeglichen.

Es müßte näher geprüft werden, inwieweit das System der »negativen Einkommensteuer« für die österreichische Realität von Relevanz ist. Vor allem ist zu überlegen, inwieweit nicht durch diverse Regelungen im Rahmen der Sozialversicherung die Zielsetzungen der negativen Einkommensteuer schon verwirklicht sind.



● Bezüglich des Steuersystems ist jedoch die Verwirklichung der Idee der negativen Einkommensteuer noch ausständig. Zwar hat die Umwandlung von Frei- in Absetzbeträgen eindeutig verteilungspolitische Vorteile gebracht. Aber gerade die untersten Einkommensbezieher — insbesondere, wenn es sich um kinderreiche Familien handelt — können die Begünstigungen nur teilweise in Anspruch nehmen. Um dem Abhilfe zu schaffen, müßte, falls die Summe der Absetzbeträge höher als der Steuerbetrag ist, diese Differenz dem Steuerpflichtigen ausgezahlt werden. Zwar gibt es hier steuerpolitische Probleme mit den pauschalierten Steuerzahlern, dennoch sollte dies keine unüberwindbare Schwierigkeit darstellen.

#### IV. Zusammenfassung

Die Aufgabe dieses Beitrages war eine dreifache:

Erstens sollte — in aller Kürze — zur Frage Stellung genommen werden, inwieweit — von der Rolle des Staates im Kapitalismus aus gesehen — Untersuchungen über etwaige Umverteilungsmaßnahmen sinnvoll sind. Dabei kamen wir zum Ergebnis, daß eine Analyse des Kapitalismus und seiner unterschiedlichen Gruppen beziehungsweise Klassen zwar erklären kann, warum kaum ein Staat in der Umverteilung eines seiner wesentlichen Ziele sieht. Aber auch nicht deklarierte Ziele können — absichtlich oder unabsichtlich — verwirklicht werden. Und so muß man die Umverteilung nicht als das Ergebnis einer expliziten und nach einheitlichen Richtlinien gehaltenen Politik ansehen. Vielmehr ist sie — soweit vorhanden — das Resultat sehr verschiedener Maßnahmen, die auch mit sehr unterschiedlichen Begründungen durchgeführt werden.

Im zweiten Teil wurde über die hauptsächlichlichen Versuche, die Umverteilung anhand staatlicher Einnahmen und/oder Ausgaben zu untersuchen, berichtet. Einheitliches, wenn auch durchaus nicht überraschendes Ergebnis dieser Studien ist, daß auf der Einnahmenseite vor allem die direkten Steuern, bezüglich des gesamten Budgets jedoch die Ausgaben für eine Umverteilung sorgen.

Im dritten Teil der Arbeit wurde versucht, einige wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen, die die Autoren aus ihren Analysen zogen, auf die Relevanz für die österreichische Situation hin zu überprüfen. Es soll jedoch nochmals darauf hingewiesen werden, daß einnahmen- beziehungsweise ausgabenpolitische Maßnahmen nur einen Teil jener Faktoren darstellen, die die Verteilung von Lebenslagen beeinflussen.

Für die langfristige Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik ist jedoch ein sehr umfassender Verteilungsbegriff notwendig, der auch die Umverteilungswirkungen staatlicher Maßnahmen außerhalb des Budgets berücksichtigt.



## ANMERKUNGEN

- 1 A. Rivlin, *Income Distribution — Can Economists Help?*, »American Economic Review«, May 1975, S. 1.
- 2 Ebenda S. 2.
- 3 Entwurf zum Bundeshaushaltsgesetz.
- 4 J. Schumpeter, *Die Krise des Steuerstaats*, in: R. Goldscheid, J. Schumpeter, *Die Finanzkrise des Steuerstaats*, Frankfurt am Main 1976, S. 345 f.
- 5 R. Goldscheid, *Steuerverwendung und Interessenpolitik*, in: »Schriften des Vereins für Sozialpolitik«, 174, 1928—1929, S. 27.
- 6 A. Rivlin, a. a. O. S. 2.
- 7 Ebenda S. 5.
- 8 J. Pechman, B. Okner, *Who Bears the Tax Burden?*, Washington 1974.
- 9 Ebenda S. 10.
- 10 W. J. Gillespie, *Effects of Public Expenditure on the Distribution of Income*, in: R. A. Musgrave (ed), *Essays in: »Fiscal Federalism«*, Washington 1965, S. 122 H.
- 11 Ebenda S. 166.
- 12 *Tax Foundation, Tax Burdens and Benefits of Government Expenditures by Income Class*, 1961 and 1967, New York 1967.
- 13 R. A. Musgrave, K. E. Case, H. Leonhard, *The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits*, »Public Finance Quarterly«, 1974, S. 259.
- 14 Ebenda S. 284.
- 15 M. Reynolds, E. Smolensky, *The Post Fisc Distribution: 1961 und 1970 Compared*, »National Tax Journal«, Vol. XXVII, Dezember 1974, S. 15 ff.
- 16 W. Hake, *Umverteilungseffekte des Budgets*, Göttingen 1972.
- 17 Ebenda S. 195.
- 18 N. Andel, *Verteilungswirkungen der Sozialversicherung am Beispiel der gesetzlichen Krankenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland*, in: W. Dreißig (Hrsg.), »Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung III«, Berlin 1975, S. 39 ff.
- 19 Ebenda S. 57.
- 20 Ebenda.
- 21 Ebenda S. 71.
- 22 A. Rivlin, a. a. O. S. 6.
- 23 M. Pfaff und G. Fuchs, *Education, Inequality and Life Income: »A Report on the Federal Republic of Germany«*, in OECD: *Education, inequality and life chances*, Paris 1975, S. 7 ff.
- 24 B. Okner und A. Rivlin, *Income Distribution Policy in the United States*, in OECD, a. a. O. S. 182 ff.
- 25 A. Rivlin, a. a. O. S. 7.
- 26 Ch. Jenks, *Inequality*, New York 1972.
- 27 M. Pfaff und A. Pfaff, *Verteilungspolitische Auswirkungen der Umweltverschmutzung und Umweltpolitik*; »Referat gehalten auf der Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften — Verein für Sozialpolitik«, Augsburg 1976.
- 28 Ch. Jenks, a. a. O. S. 230.
- 29 Ebenda.
- 30 N. Andel, a. a. O. S. 73.
- 31 Siehe zum Beispiel A. B. Atkinson, *The Economics of Inequality*, Oxford 1975; Ch. Green, *Negative Taxes and the Poverty Problem*, Washington 1967; D. Jackson, *Poverty*, London 1972; J. Scoville, *Perspectives on Poverty and Income Distribution*, Massachusetts 1971 und OECD: *Negative Income Tax*, Paris 1974.



## ANHANG

Adaptierte Übersicht aus K. D. Henke, *Die Verteilung von Gütern und Diensten auf die verschiedenen Bevölkerungsschichten*, Göttingen 1975, S. 110 f.

| Hypothesen für die Zurechnung des Empfangs der Benefits ausgewählter nichtmonetärer Staatsleistungen |                                                                                   |                                                     |                                                                                        |                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Autoren                                                                                              | Gillespie <sup>a)</sup>                                                           | Bishop <sup>b)</sup>                                | Hake <sup>c)</sup>                                                                     | Musgrave, Case, Leonhard <sup>d)</sup>                  |
| Leistungsbereich                                                                                     | alle öffentlichen Haushalte (1960)                                                | alle öffentlichen Haushalte (1961 und 1965)         | alle öffentlichen Haushalte (1963, BRD)                                                | alle öffentlichen Haushalte (1968)                      |
| Verkehr                                                                                              | Öl- und Benzinausgaben, für Gütertransporte sowie Grundvermögen                   | Kraftfahrzeugausgaben sowie Konsumausgaben          | Benzinausgaben, Konsumausgaben, Gesamtvermögen                                         | Konsumausgaben, Kraftfahrzeugausgaben                   |
| Bildung                                                                                              | Anzahl der Studenten sowie Löhne und Gehälter                                     | Anzahl der Kinder unter 18 sowie Erziehungsausgaben | Schulbesuch pro Einkommensgruppe privater Erziehungsausgaben nach besuchten Schultypen | Einkommen von Familien mit Kindern in der Ausbildung    |
| Gesundheit                                                                                           | Anzahl der Familien, Patienten                                                    | Anzahl der Familien, Patienten                      | private Ausgaben für Gesundheitspflege, private Ausgaben für Krankenkassen, anteilig   | Anzahl der Haushalte, Patienten                         |
| Verteidigung und internationale Angelegenheiten                                                      | Anzahl der Haushalte, Geldeinkommen, verfügbares Einkommen sowie Kapitaleinkommen | Anzahl der Haushalte, Geldeinkommen und beides      | Anzahl der Haushalte                                                                   | Anzahl der Haushalte, Gesamteinkommen, gezahlte Steuern |

Quelle:

- a) W. I. Gillespie, *The Effect of Public Expenditures on the Distribution of Income*, in: R. A. Musgrave, Hrsg., »Essays in Fiscal Federalism«, Washington, D. C. 1965, S. 122 ff.; auf deutsch in einer gekürzten Fassung wiederabgedruckt in: H. C. Recktenwald, *Finanzpolitik*, Köln 1969, S. 230 ff.
- b) G. A. Bishop, *Tax Burdens and Benefits of Government Expenditures by Income Class*, 1961 und 1965, »Tax Foundation«, New York 1967.
- c) W. Hake, *Umverteilungseffekte des Budgets*, Göttingen 1972.
- d) R. A. Musgrave, K. E. Case, H. Leonhard, *The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits*, in: »Public Finance Quarterly«, 2. Bd., 3. Heft (1974), S. 259 ff.