

# Öffentliche Leistungen in verteilungspolitischer Sicht

Von Bruno Molitor, Würzburg

## I.

Der Ruf nach „inneren Reformen“, nach Verbesserung der „Infrastruktur“ und Hebung der „Lebensqualität“ kann in der Sache Unterschiedliches bedeuten und verschiedenartigen Motiven entspringen. Gleichwohl scheint es drei Gemeinsamkeiten zu geben. In der öffentlichen Meinung jedenfalls herrscht der Eindruck vor, daß die angestrebten Zwecke weniger eine Frage von Rechtsreformen und Verhaltensänderungen sind, als vielmehr ein wirtschaftliches Problem aufgeben, dessen Lösung einen erhöhten und wachsenden finanziellen Mittelleinsatz erfordert, daß dieser wie selbstverständlich über staatliche Instanzen zu erfolgen hat und schließlich: daß mit einem verstärkten Angebot öffentlicher Leistungen der Sozialcharakter der Gesamtwirtschaft gewinnt.

Wir beschränken uns im folgenden auf den letzten Aspekt und wählen als Indikator des Sozialcharakters die *personelle* Einkommensverteilung. Unsere Frage lautet, inwieweit öffentliche Leistungen geeignet sind, deren Ungleichmäßigsgrad abzubauen, mithin als ein Instrument der Verteilungspolitik gelten zu können. Über die Relevanz des Problems bestimmen einerseits die Dringlichkeit des Verteilungszieles im Kanon der wirtschaftspolitischen Aufgaben, andererseits das quantitative Gewicht der öffentlichen Leistungen, gemessen an der Entwicklung des Volkseinkommens, und die Grenzen, auf die der Einsatz der übrigen verteilungspolitischen Instrumente stößt.

## II.

Öffentliche Leistungen sind gegenüber den Transferzahlungen abzusetzen, die das traditionelle Distributionsmittel auf der Ausgabenseite der Staatshaushalte darstellen: Monetäre Transfers dienen entweder unmittelbar einer Verteilungskorrektur oder haben doch, etwa als Garantie des Existenzminimums, eine entsprechende durchschlagende Nebenwirkung. Die Brauchbarkeit dieses Instrumentes zur sozialen Umverteilung ist um so weniger zweifelhaft, als das Inzidenzproblem ganz in den Hintergrund tritt. Freilich rechnen wir den Transferzahlungen nicht

auch die Subventionen an private Unternehmen zu, über die das Urteil anders zu lauten hat<sup>1</sup>.

Als öffentliche Leistungen gelten also nur *Güter und Dienste*, die der Staat dem privaten Sektor zur Verfügung stellt. Dabei ist es für unser Problem nicht entscheidend, ob die öffentlichen Stellen und Betriebe die Güter selbst produzieren<sup>2</sup> oder von Privaten erwerben<sup>2a</sup>. Uns interessiert die Leistungsabgabe. Natürlich können auch von der staatlichen Nachfrage nach Gütern und Produktionsfaktoren ihrerseits<sup>3</sup> Distributionswirkungen ausgehen. Unmittelbar wird gegebenenfalls die funktionale Einkommensverteilung betroffen, und zwar günstig nur dann, wenn der direkte Lohnkostenanteil hoch und die Möglichkeit zur Faktorsubstitution gering ist, die öffentliche Nachfrage die private nicht einfach ersetzt, andererseits aber keine Monopolisierung des Güterangebotes besteht, und wenn schließlich die konjunkturelle Lage eine Abwälzung der erhöhten Lohnkosten auf die Produktpreise erschwert. Aber selbst dann bleibt die mittelbare Wirkung auf die personelle Einkommensverteilung schwer abzuschätzen, es sei denn, die Staatsnachfrage konzentriert sich auf bestimmte Arbeitskategorien, oder es gelänge ihr, ein gegenüber den Marktpreisen vorteilhaft abstechendes Entgeltsniveau für die öffentlichen Bediensteten (bei einem zu Buch schlagenden Anteil an der Gesamtbeschäftigung) durchzusetzen. Wir schließen, daß sich staatliche Realausgaben für einen gezielten Verteilungseinsatz nicht empfehlen; eher muß hier möglicherweise eine negative Wirkung in Kauf genommen werden<sup>4</sup>. Eine Ausnahme macht lediglich die Korrektur der interregionalen bzw.

<sup>1</sup> Vgl. Bruno Molitor: Sektorale Einkommensverteilung und Wirtschaftspolitik. Hamb. Jb. f. W.- u. Gesellschaftspol., Bd. 12 (1967), S. 112 ff.

<sup>2</sup> Selbst wenn wir einmal annehmen, daß öffentliche Betriebe prinzipiell „billiger“ produzieren als private, bleibt zu fragen, ob ihre Leistungen allen Gesellschaftsmitgliedern in gleicher Weise zugute kommen. Im übrigen bedürfte die Annahme im Hinblick auf die relative Wirksamkeit des Faktoreinsatzes erst noch des Beweises. Daß des weiteren ein öffentlicher Betrieb auf „Gewinne“ verzichten kann, trifft nur für jenen Teil zu, der die Anforderungen an Ersatz- und Zusatzzinvestitionen übersteigt; dafür ist aber der Konkurrenzdruck im Vergleich zum privaten Sektor herabgesetzt. Und endlich kann es für die private Vermögensverteilung nicht gleichgültig sein, wie sich der Anteil des öffentlichen Vermögens an den Gesamtbeständen entwickelt, also einer Vermögensart, die allen und damit effektiv niemandem gehört. Dabei setzen wir voraus, daß die Alternative zum Staatsvermögen nicht ein ebenso konzentriertes privates Vermögen ist, sondern de facto die Möglichkeit einer breiten Streuung besteht.

<sup>2a</sup> Bei der Auftragsvergabe an private Produzenten kann der Staat gegebenenfalls als Großnachfrager durch Ausschreibung Wettbewerb unter den Anbietern „veranstalten“ und zumal im Zeitverlauf einen Druck auf die Preise ausüben. Dem steht freilich die Gefahr gegenüber, daß der Zuschlag zum preisgünstigsten Angebot mit Mängeln in der Produktqualität erkauft wird.

<sup>3</sup> Karl Konrad Littmann (Über einige Probleme einer Wirkungslehre öffentlicher Ausgaben. In: Herbert Timm und Heinz Haller (Hrsg.): Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben. Schr. d. Ver. f. Sozialpol., NF Bd. 47. Berlin 1967. S. 286) spricht hier von „Inputeffekten“ der öffentlichen Aktivität.

intersektoralen Distribution. Nur ist nicht gesagt, daß sich damit auch schon die personelle Einkommensverteilung im Teilbereich oder gar — netto — in der Gesamtwirtschaft günstig änderte.

Was die staatliche *Leistungsabgabe* selbst anbelangt, sprechen ähnliche Gründe wie die oben angeführten dafür, das Augenmerk auf die „*haushaltsorientierten*“ öffentlichen Güter und Dienste zu richten und die primär „*unternehmensorientierten*“ Leistungen<sup>5</sup> im Hinblick auf die personelle Einkommensverteilung zu vernachlässigen. Dabei ist zu bedenken, daß ein großer Teil der letzteren Gruppe alternativ auch unmittelbar von den privaten Haushalten in Anspruch genommen wird (z. B. Versorgungs- und Verkehrsleistungen)<sup>6</sup>.

Ansonsten legt es unser Thema, das auf den Vergleich verteilungspolitischer Instrumente abzielt, nahe, den Rahmen der einzubeziehenden staatlichen Aktivitäten weit zu spannen<sup>7</sup>. Es genügt, wenn zwei Kriterien gleichzeitig erfüllt sind: Es muß sich um eine öffentliche Stelle handeln, die die Leistungen abgibt — öffentlich in dem Sinne, daß sie sich auf anderen Wegen als über den Markt legal Einnahmen zu verschaffen vermag<sup>8</sup>; und die Leistungen müssen unter Kostenpreis zur Verfügung gestellt werden. Sollte es tatsächlich Güter geben, die ohne den Staat nicht angeboten würden, obwohl das Publikum den Marktpreis zu entrichten bereit ist, so macht sie allein der Umstand, daß sie überhaupt erstellt werden, noch nicht verteilungspolitisch relevant.

### III.

Wie aber lassen sich die Wirkungen der Abgabe von haushaltsorientierten Staatsleistungen auf die personelle Einkommensverteilung er-

<sup>4</sup> Davon unberührt bleiben die gesamtwirtschaftlich günstigen Wirkungen der staatlichen Zusatznachfrage im Fall einer konjunkturellen Unterbeschäftigung.

<sup>5</sup> Für die Unterscheidung vgl. Horst Zimmermann: Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung. Basel, Tübingen 1970. S. 243 ff.

<sup>6</sup> Freilich sind hier distributiv verwickelte Beziehungen möglich. Ein kommunales Elektrizitätswerk bietet zum Beispiel industriellen Großabnehmern zu Lasten der ansässigen privaten Haushalte Vorzugstarife an, ohne daß diese von der entsprechenden Kostensenkung indirekt zu profitieren vermöchten, weil sie die erstellten Produkte überhaupt nicht nachfragen. Eine Kompensation kann sich aus dem Anstieg des regionalen Beschäftigungsgrades durch die Industrieansiedlung und mit der Verbesserung der Gemeindefinanzen ergeben, sofern diese den privaten Haushalten zugute kommt und nicht durch öffentliche Folgekosten wieder wettgemacht wird.

<sup>7</sup> Insofern brauchen wir hier die in erster Linie an Allokationsnormen ausgerichtete Diskussion über den besonderen Charakter der „social goods“ nicht zu rekapitulieren, die ohnehin nach Herbert Timm (Fin. Arch., N. F. Bd. 30 [1971], S. 301) „manchmal in einen reinen Definitionsstreit auszuarten droht“.

<sup>8</sup> Anders als Gerhard Weisser (Art.: Distribution [II]. In: HdSW. Bd. 2 [1959]. S. 636) betrachten wir aus diesem Grunde die Genossenschaften nicht als verteilungspolitische Instanz.

fassen? Dazu muß der monetäre Einkommensbegriff der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung um die öffentlichen „Realtransfers“<sup>9</sup> erweitert werden, so daß sich das periodische Gesamteinkommen des privaten Haushaltes aus dem Nettoeinkommen (nach Besteuerung und monetären Transfers) und den bezogenen öffentlichen Sachleistungen zusammensetzt<sup>10</sup>. Im Prinzip hat das Vorgehen nichts Außergewöhnliches. Denn auch sonst werden Naturaleinkommen zu Marktpreisen angerechnet; und wo ein entsprechender Vergleich nicht möglich ist, lassen sich die Selbstkosten der anbietenden Instanz heranziehen, wobei im gleichen Zuge der steigende nominelle Gewinn der Begünstigten in Zeiten einer schlechenden Inflation zum Ausdruck kommt. Ebensowenig ist der nur psychische Charakter, der manchen öffentlichen „benefits“ eignet, ein grundsätzliches Hindernis. Auch im privaten Bereich lassen wir uns Güter wie etwa die „wirtschaftliche Sicherheit“ hohe Prämienzahlungen kosten, ohne daß tatsächlich ein Schadensfall mit Geld- oder Naturalleistungen eintreten müßte.

Das eigentliche Problem stellt sich mit der *Zurechnung* der bewerteten öffentlichen Dienste auf die einzelnen Haushalte bzw. Klassen der Einkommenspyramide<sup>11</sup> — es sei denn, man wollte der merkwürdigen Philosophie anhängen, daß von einer Leistung, nur weil sie der Staat erbringt, jedermann und dazu noch in gleicher Weise profitiert. Freilich gilt es auch bei der Zurechnungsfrage zu differenzieren.

Einmal gibt es eine Gruppe von öffentlichen Realtransfers, und darunter so wichtige wie das Angebot von Sozialwohnungen, zu denen nicht jedermann Zugang hat. Sie werden vielmehr nach dem Kriterium der Einkommenshöhe (möglicherweise in Kombination mit der Kinderzahl oder der Altersstufe) vergeben. Und wenn die Einkommensgrenze auch bei längerfristiger Nutzung durchgehalten wird (z. B. zur Vermeidung von Fehlbelegungen der Sozialwohnungen), haben wir es mit dem ver-

<sup>9</sup> Wir übernehmen den Terminus von René L. Frey (Finanzpolitik und Verteilungsgerechtigkeit. Fin. Arch., N. F. Bd. 31 [1972], S. 3), ohne ihn jedoch auf die „gratis“ zur Verfügung gestellten Leistungen zu beschränken. An der Bezeichnung „redistribution in kind“, die Carl S. Shoup (Public Finance. Chicago 1969. S. 67) in diesem Zusammenhang verwendet, stört, daß sie Assoziationen zu einer Umverteilung von „Reich an Arm“ erweckt, was gerade bei öffentlichen Leistungen erst noch der Prüfung bedarf.

<sup>10</sup> Genau genommen müßten auch die faktischen „disutilities“, die für den einzelnen Haushalt aus der einschlägigen staatlichen Aktivität entstehen können, in Rechnung gestellt werden, soweit kein individueller Schadenersatz erfolgt.

<sup>11</sup> Aus diesem Grund rechnet Heinz Haller (Finanzpolitik. 3. Aufl. Tübingen, Zürich 1965. S. 231, Anm. 1) die öffentlichen Dienste nicht zu den „eigentlichen Restributionsleistungen“, „obwohl sie z. T. ausgesprochen redistributiv wirken“. Diese Position erscheint um so unbefriedigender, je mehr das Gewicht der Staatsleistungen zunimmt und ein *negativer* Verteilungseffekt insgesamt nicht einfach auszuschließen ist.

teilungspolitisch günstigen Fall von *abgabegezielten Staatsleistungen* zu tun. Ihren Anteil an den öffentlichen Aufwendungen zu erhöhen, hebt den Verteilungseffekt des Instrumentes insgesamt. Hinzu kommt, daß bei dieser Leistungsart der Empfänger auch subjektiv die Begünstigung mehr oder minder vollständig realisiert, weil ihm die Preise des substitutiven privaten Angebotes nicht verborgen bleiben können. Und im übrigen entfällt das für die Gleichbehandlung dornige Problem der Kapazitätsgrenze insofern, als es der Staat in der Hand hat, durch Variation der Förderungsgrenze die mögliche Nachfrage periodisch dem Leistungsangebot anzupassen.

Sodann ist eine zweite Gruppe von öffentlichen Diensten herauszustellen, die zwar — weil es technisch nicht anders geht oder weil das sachlich so sein soll — jedermann zur Verfügung stehen, aber nicht notwendig zu den gleichen Bedingungen. Vielmehr lassen sich die zu entrichtenden Gebühren bzw. Beiträge<sup>12</sup> nach der Einkommenssituation der Empfänger differenzieren, im verteilungspolitischen Idealfall dergestalt, daß die Entlastung der absoluten Höhe nach zu Buche schlägt und der Abstand zur normalen Entgelthöhe merklich ist. Unabhängig davon, ob und in welchem Ausmaß das Gebührenniveau die Selbstkosten der öffentlichen Dienste unterschreitet: Der zurechenbare Verteilungseffekt beschränkt sich in diesem Fall auf die Gebührendifferenz bis hin zu einer möglicherweise entgeltlosen Abgabe an die Begünstigten<sup>13</sup>. Wir wollen diesen Typ als *gebührengezielte Staatsleistungen* bezeichnen.

Gewiß ist ihre verteilungspolitische Wirksamkeit im Vergleich zu einem gleich großen Mitteleinsatz bei den abgabegezielten öffentlichen Diensten geringer. Aber dafür weisen sie einen größeren Anwendungsbereich auf. Ja, das öffentliche Budget könnte durch Erhöhung ihres Anteils erheblich als Distributionsinstrument gewinnen — wenn die Ausdehnung der Gebührenpflicht heute nicht aus anderen Gründen auf Widerstand stieße.

Da ist zunächst der Hinweis auf die erhebungstechnischen Schwierigkeiten. Sicherlich hat das Verfahren nur dann Sinn, wenn das absehbare Einnahmeverummen die Kosten des erforderlichen Einzugsapparates um ein Mehrfaches übersteigt. Aber wie die Praxis in anderen Ländern zeigt, ist die Bedingung selbst da erfüllbar, wo das der erste Anschein am

<sup>12</sup> Auf die mögliche Abgrenzung der beiden Kategorien braucht in unserem Zusammenhang nicht eingegangen zu werden. Vgl. im übrigen: Karl-Heinrich Hansmeyer und Dietrich Fürst: Die Gebühren. Stuttgart 1968. S. 26 ff.

<sup>13</sup> In den Fällen, wo die öffentliche Hand bei der gleichen Leistung unterschiedliche Qualitäten mit entsprechend gestaffelten Gebühren anbietet, kann ein zusätzlicher Verteilungseffekt erzielt werden, wenn das für die bessere Qualität zu entrichtende Entgelt höher liegt, als ihre Erstellung Mehrkosten verursacht. Beispiel: Der Tarif der 1. Klasse finanziert bei der Eisenbahn einen Teil der Kosten der 2. Klasse mit.

wenigsten vermuten läßt: im Fall der Autobahngebühren. Auch dürften, um ein anderes Beispiel zu nennen, die Studiengebühren nicht wegen der verursachten Verwaltungskosten weggefallen sein. Und was die Differenzierung der Gebühren betrifft, ist ohnehin jeder Perfektionismus zu vermeiden. Für unseren Zusammenhang genügt es, wenn dem Normalentgelt eine handfest ermäßigte Gebühr (möglicherweise die Gratisabgabe) gegenübersteht, zu der die jährliche Bescheinigung des Finanzamtes (oder der Sozialhilfe) berechtigt, daß eine bestimmte Einkommensgrenze unterschritten wurde. Gerade die Beschränkung der spezifischen Begünstigung auf die unteren Stufen der Einkommenspyramide läßt den Verteilungseffekt durchschlagen. Im Vergleich zu den bei der Steuererhebung üblichen akribischen Voraussetzungen kann diese zusätzliche Verwaltungsanforderung als minimal gelten.

Wird aber in solcher Weise verfahren, verliert ein zweites Bedenken, das die unsoziale Abschreckungswirkung von Gebühren betont, seinen Stachel. Im Gegenteil, mehr als bei einer allgemeinen Unentgeltlichkeit der Leistungsabgabe mag die eindeutig erkennbare differentielle Entlastung die unteren Einkommensgruppen veranlassen, verstärkt die entsprechenden öffentlichen Dienste in Anspruch zu nehmen — soweit eben der finanzielle Faktor das Verhalten steuert. Allerdings profitiert auch der das Normalentgelt zahlende Abnehmer in dem Maße, in dem dies die Kosten der Leistung nicht deckt. Weichen Bezieher höherer Einkommen gleichwohl auf das private Angebot aus, erreicht die Maßnahme einen gesteigerten Verteilungseffekt — bei gleichzeitiger Entlastung der jeweils vorhandenen Kapazitäten. Damit stehen wir beim Problem der Kapazitätsgrenze, die im Bereich der hier diskutierten öffentlichen Leistungen eine besondere Rolle spielt: Sie kann eher als die Gebührenentrichtung abschreckend wirken, und das auch bei dem zu fördernden Personenkreis. Aber gerade die prinzipielle Entgeltlichkeit der Abgabe ist geeignet, die Situation zu erleichtern. Denn einmal signalisiert die Gebühr (bzw. die Formalität zur Befreiung von ihr), daß die Staatsdienste keineswegs „freie Güter“ sind; sie zwingt zum Vergleich mit alternativen Verwendungen der Einkommenseinheit und vermindert die Gefahr mutwilliger Verschwendungen. Noch wichtiger erscheint, daß mit dem Gebührenverfahren dem Anbieter ein Indikator geboten wird, inwieweit er im Zeitverlauf die jeweilige Kapazität zu verändern hat. Das ist sicherlich eine verlässlichere Methode, als den Politiker die im Publikum vermuteten Präferenzen „greifen“ zu lassen. Und schließlich sollte nicht vernachlässigt werden, daß die Gebühreneinnahmen ihrerseits als eine Art zweckgebundene Steuer ceteris paribus eine zügigere Kapazitätserweiterung ermöglichen.

Trotz allem bleibt ein drittes Argument, das gegen die gebührendifferenzierende Leistungsabgabe vorgebracht wird: Im Vergleich zur all-

gemeinen Entgeltlosigkeit bedeute sie eine „psychische Diskriminierung“ der unteren Einkommensschichten. Ob diese Meinung von den tatsächlich Betroffenen bestätigt wird, mag angesichts der in der heutigen Gesellschaft vorherrschenden Bewußtseinslage dahingestellt sein. Genau genommen müßte sie dann auch gegenüber gezielten Steuervergünstigungen und monetären Transfers gelten. Entscheidend ist jedoch, daß über die praktischen Konsequenzen Klarheit besteht: Um die Möglichkeit eines unliebsamen Gefühls auszuschließen, hätte der Segen der öffentlichen Gratisleistung in gleicher Weise über Arme und Reiche herniederguziehen mit der Folge, daß ein an sich erzielbarer Verteilungseffekt geopfert würde. Das ist eine sonderbare Art, Sozialpolitik zu treiben, zumal wenn man bedenkt, daß die Devise „if assistance is to be given to any, it must be given to all“<sup>14</sup> einen unverhältnismäßig größeren Mitteleinsatz erfordert, der bei der unaufhebbaren Begrenztheit des Staatshaushaltes dann an anderer Stelle zum sozialen Ausgleich fehlt.

#### IV.

Indessen ist mit den abgabe- und gebührengezielten Leistungen der Kreis der öffentlichen Dienste nicht erschöpft. Es gibt eine dritte Gruppe, die nicht anders als allgemein und unentgeltlich angeboten wird, sei es, weil in der Leistungsart liegende technische Gründe dazu zwingen, sei es, weil die Höhe der Verwaltungskosten ein anderes Verfahren unzweckmäßig machen würde oder weil man auf diese Weise eine breite Inanspruchnahme durch die privaten Haushalte zu erzielen glaubt. Eine solche *ausschluß- und belastunglose Leistungsabgabe* macht natürlich eine direkte Zurechnung zu den unterschiedlichen Einkommensklassen unmöglich. Andererseits kann aber wiederum nicht einfach eine Nutzendiffusion in dem Sinne angenommen werden, daß diese staatliche Aktivität sich verteilungsneutral verhielte. Im Gegenteil deuten bestimmte indirekte Kriterien in eine andere Richtung: Sind erst in der Ausgangslage handfeste Einkommens- und Vermögensunterschiede gegeben, wird der fragliche Typ der öffentlichen Leistungen das Wohlstandsgefälle eher verstärken oder zumindest dem Verteilungseffekt der progressiven Besteuerung auf Seiten der Staatsausgaben wieder entgegenwirken.

1. Beginnen wir mit dem Kriterium der tatsächlichen Nutzung des öffentlichen Angebotes, also mit dem Fall jener unentgeltlichen Dienste, die in Anspruch zu nehmen immerhin in der Entscheidung des einzelnen Haushaltes steht. Die Gratisabgabe reicht als allgemeiner Nutzungsanreiz nicht aus, wenn es a) an Informationen fehlt oder ihr Erwerb kostspielig ist oder sie durch private Werbung überspielt werden; wenn b) eine sinnvolle Nutzung der öffentlichen Leistung einen Bestand an oder die Nach-

---

<sup>14</sup> Juliet Rhys-Williams: *Taxation and Incentive*. London 1953. S. 121.

frage nach komplementären privaten Gütern voraussetzt; und wenn c) zur Inanspruchnahme traditionelle bzw. psychische Widerstände zu überwinden sind<sup>15</sup>. In allen drei Beziehungen bringt die bessere ökonomische Position Vorteile mit sich, so daß zu vermuten ist, daß die *Nutzungshäufigkeit* pro Kopf<sup>16</sup> bei den oberen Einkommensschichten vergleichsweise höher liegt, natürlich nicht notwendig für jedes einzelne öffentliche Gut, wohl aber für das Angebot insgesamt.

2. Es geht indes nicht nur um die Nutzungs frequenz, sondern auch um die Höhe des Grenznutzens pro Akt der Inanspruchnahme. Selbst wenn im erstenen Betracht Gleichheit bestände, kann es bei der *Nutzenintensität* Unterschiede geben, die wiederum mit der ökonomischen Position des privaten Haushaltes korrelieren. So weist René L. Frey<sup>17</sup> als Beispiel darauf hin, daß der durch ärztliche Heilung oder verbesserte Ausbildung ermöglichte längerfristige Nutzenstrom für Bezieher höherer Einkommen erheblich größer ist als für ärmere Kreise. Demgegenüber dürften die gegensinnigen Unterschiede in den „opportunity costs“, die die Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung dem einzelnen befristet verursachen kann (Zeit- und Einkommensentgang), nicht durchschlagen. Es sei denn, unter den individuellen Kosten spiele für die Bezieher höherer Einkommen auch die Einbuße an „sozialer Distanz“<sup>18</sup> bei der kollektiven Nutzung eine Rolle. Indessen entfällt dieser Posten im Kalkül, wenn die fragliche Leistung nur von der öffentlichen Hand angeboten wird.

3. Das ist jedoch nicht alles. Unter den ausschluß- und entgeltlosen Diensten liegen die Dinge für jene Art besonders ungünstig, wo der einzelne, ob er nun will oder nicht, die anteilige öffentliche „Versorgung“ akzeptieren muß. In diesem Fall geht es nicht mehr nur um den Nutzenentgang bei Nichtinanspruchnahme oder die Unmöglichkeit, zu verhindern, daß dem Bessergestellten ein höherer Ertrag zufällt; hier kann es sogar zu einem negativen Nutzen kommen, zumal wenn der Betroffene an der Finanzierung der öffentlichen Leistung beteiligt ist. Man vergleiche unter diesem Aspekt etwa die Straßenvorhaltung einerseits, die Versorgung mit einem Militär- oder Justizapparat andererseits. Wiederum spielt für den Differentialeffekt, wenn auch nicht ausschließlich, die

<sup>15</sup> Vgl. dazu: Harald Jürgensen: Bemerkungen zu Wachstums- und Verteilungseffekten privater und öffentlicher Investitionen. In: Erich Schneider (Hrsg.): Wirtschaftskreislauf und Wirtschaftswachstum. Tübingen 1966. S. 97.

<sup>16</sup> Daraus, daß „der Anteil der hohen Einkommensschichten an der Zahl der gesamten Verbraucher geringer ist als der der unteren Einkommensschichten“, kann nicht schon, wie Harald Jürgensen (S. 96) annimmt, auf einen positiven Distributionseffekt geschlossen werden. Der trate erst ein, wenn die Nutzungs frequenz pro Kopf in der unteren Hälfte der Einkommenspyramide größer wäre als oben.

<sup>17</sup> René L. Frey: Infrastruktur. Tübingen, Zürich 1970. S. 60.

<sup>18</sup> Über „dieses subtilste aller wirtschaftlichen Güter“ vgl. Joseph A. Schumpeter: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. 2. Aufl. Bern 1950. S. 331 f.

unterschiedliche ökonomische Position eine Rolle. Denn auf die Vermögensphäre bezogen, haben sicherlich nicht alle Bürger das gleiche Interesse am staatlichen Schutz vor äußerer oder innerer Gefährdung des Eigentums.

Und auch dies muß für die Gesamtwirkung berücksichtigt werden: Selbst bei sonst gleicher Nutzenintensität können die Bessergestellten noch über die „*external economies*“ der unentgeltlichen Staatsdienste insofern gewinnen, als Unsicherheit und das Wissen um Not oder Rückstand bei anderen die eigene Wohlfahrt beinträchtigen. Die umgekehrte Möglichkeit, daß ein ostentativer Reichtum auch Unbeteiligten zu gehobener Stimmung gereicht, dürfte sich heute auf die Interessentengruppe der Illustriertenhersteller und ihre Abnehmer beschränken.

Nimmt man alles zusammen, so kann der Distributionswirkung des dritten Typs der öffentlichen Leistungen nur eine schlechte Prognose gestellt werden, was um so problematischer ist, als es sich regelmäßig um eine quantitativ gewichtige Gruppe handelt. Natürlich ließe sich auf anderem Wege, etwa durch verstärkte monetäre Transfers an die ungünstig Betroffenen<sup>19</sup>, eine Verminderung der Ungleichmäßigkeit in der ökonomischen Ausgangsposition erzielen, die auf eine Neutralisierung des Effekts hinwirkt. Andererseits ist die an sich denkbare Chance, das Niveau dieser Leistungsart zugunsten der übrigen öffentlichen Dienste zu senken, wenig aussichtsreich; denn gerade hier bestimmen in erster Linie andere als Verteilungsziele das Volumen des Angebotes und seine Entwicklung. Um so wichtiger erscheint es, auf der Finanzierungsseite nach einer Kompensationsmöglichkeit Ausschau zu halten.

## V.

Wir setzen voraus, daß insonderheit die ausschluß- und entgeltlosen Staatsleistungen auf breiter Front<sup>20</sup> erhöht werden sollen und die im Wirtschaftswachstum bei gegebenem Steuersystem automatisch steigenden öffentlichen Einnahmen zur Finanzierung nicht ausreichen. Zunächst könnte man erwägen, andere Staatsausgaben zu senken, deren Verteilungswirkung relativ ungünstiger ausfällt. Aber das ist kaum eine erfolgversprechende Lösung, wenn man die erforderliche Größenordnung und die besonderen politischen Widerstände bedenkt. Stattdessen die indirekten Steuern anzuheben, scheidet als verteilungspolitisch gangbarer Weg wegen deren Regressionswirkung aus. Gerade in unserem Fall kann nicht

<sup>19</sup> Hier könnte an den Ersatz der traditionellen Fürsorge durch eine „negative Einkommensteuer“ gedacht werden. Vgl. Bruno Molitor: Negative Einkommensteuer als sozialpolitisches Instrument. Jb. f. Sozialwiss., Bd. 24 (1973), S. 1 ff.

<sup>20</sup> Dabei vernachlässigen wir die Komplikationen, die sich aus einer föderalistischen Finanzstruktur ergeben können.

mit John Kenneth Galbraith<sup>21</sup> argumentiert werden, daß immerhin von den so finanzierten staatlichen Realtransfers die unteren Einkommensgruppen am meisten profitieren.

So bliebe die Möglichkeit, die Sätze der direkten Steuern heraufzusetzen, vor allem bei der Einkommensteuer. Freilich, mit einer linearen Erhöhung ist es nicht getan. Denn damit würde kein Ausgleich für die ungünstige Verteilungswirkung der staatlichen Zusatzausgaben erreicht. Es müßte schon der Progressionsgrad des Tarifes angehoben werden. Aber daß das in hinreichendem Ausmaß praktikabel wäre, kann angesichts der allenthalben bereits erreichten Progressionshöhe bezweifelt werden; dafür sind die Finanzierungsanforderungen, die die Infrastrukturinvestitionen in Erst- und Abschreibungsbeträgen stellen, zu hoch. Darum andererseits dringliche staatliche Ausgaben auf Dezennien verteilen zu wollen, hieße hinter einem fahrenden Zug herlaufen: Die neuen öffentlichen Anlagen sind noch nicht fertig, aber schon hat der wachsende Bedarf die Planungen überholt.

Einen Ausweg bietet die *Nettoverschuldung des Staates bei Privaten*, sei es aufgrund eines Zusatzsparens, sei es zu Lasten des sonst möglichen Volumens der privaten Investition. Hier beschränkt sich die höhere Belastung des öffentlichen Budgets auf den Zinsen- und Abschreibungsdienst. Denn wenn auch die einzelne Staatsanleihe nach Laufzeit zurückgezahlt wird, bedeutet das doch nicht, daß im gleichen Zuge das gestiegene *Niveau* der öffentlichen Schuld wieder abgebaut werden müßte: Es wären in entsprechendem Umfang neue Anleihen aufzulegen. Die Beschränkung der zusätzlichen Staatslast auf den Zinsendienst erlaubt es nun durchaus, den erstrebten Verteilungseffekt durch „differentielle“ Budgeteingriffe zu erreichen. Es könnte an eine Kombination aus Streichung von Unternehmenssubventionen, Abbau von verteilungsgünstigen steuerlichen Abzugsmöglichkeiten und einer Anhebung der Progressionssätze gedacht werden. Dabei hängt der Grad der erforderlichen Eingriffe nicht nur von dem Ausmaß ab, in dem ausschluß- und entgeltlose Staatsleistungen faktisch die höheren Einkommensschichten begünstigen. Es kommt beim Weg der Anleihefinanzierung auch darauf an, wie sich der Zeichnerkreis zusammensetzt. So müßte der Eingriffgrad härter sein, wenn sich die privaten Kreditgeber und damit die Empfänger der steuerfinanzierten Anleihezinsen einseitig aus den oberen Einkommensschichten rekrutierten. Aber das ist alles andere als ein Naturgesetz<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> John Kenneth Galbraith: *Gesellschaft im Überfluß*. München, Zürich 1959. S. 332 f.

<sup>22</sup> Dazu: Bruno Molitor: *Unsoziale Staatsverschuldung?* Wirtschaftsdienst, 51. Jg. (1971), S. 27 f.

## VI.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, daß die Ausweitung der öffentlichen Leistungen an die privaten Haushalte nicht einfach hin zu einer Korrektur der personellen Einkommensverteilung führt, selbst wenn die Staatsnachfrage nach Gütern und Produktionsfaktoren sich ihrerseits verteilungsneutral verhält. Eindeutig eignen sich — das Steuersystem als gegeben vorausgesetzt — nur jene öffentlichen Dienste zum verteilungspolitischen Instrument, deren Abgabe sich auf einen nach der Einkommenshöhe begrenzten Personenkreis beschränken läßt, und in zweiter Linie solche, die eine sozial differenzierte Gebührenerhebung erlauben. Insofern besteht in der Konkurrenz zwischen den Staatsausgaben um das stets knappe Budget eine Präferenz, den Anteil der beiden Leistungsarten zu erhöhen. Das kann zumal dadurch geschehen, daß die traditionelle Reserve gegenüber einer Gebührenpflicht aufgegeben wird, die auf weiten Strecken einem verteilungspolitisch bedenklichen Vorurteil entspringt.

Was die „Merklichkeit“ der Begünstigung betrifft, sind monetäre Transfers den staatlichen Realtransfers in der Regel überlegen. Aber dafür lassen sie die Verwendung der zusätzlichen Einkommensteile offen. Das ist dort kein Nachteil, wo die ökonomische Ausgangssituation eine zweckentsprechende Verausgabung vermuten läßt. So wären administrativ subventionierte Preise für Grundnahrungsmittel in der Tat mit einem geringeren Mittelaufwand und gleichwohl besseren Verteilungseffekt durch unmittelbare Unterstützungszahlungen an die unteren Einkommensgruppen zu ersetzen. Als Alternative zu den öffentlichen Leistungen empfiehlt sich dieses Verfahren jedoch nicht. Denn ihr Angebot bietet zusätzlich die Chance, mit leichter Hand die Zusammensetzung des Konsums in eine Richtung zu lenken, die — jedenfalls nach Meinung der das Budget beschließenden Politiker — dem erreichten Wohlstandsstadium besser entspricht. Ansonsten wäre, soweit die einschlägigen Güter auch privat angeboten werden können, nur noch an gezielte monetäre Transfers *mit Verwendungsauflagen* zu denken: Die öffentliche Hand erstattet schlechtgestellten Haushalten etwa den Preis für die Benutzung einer privaten Badeanstalt. Gewiß spart der Staat dabei im Vergleich zur öffentlichen Leistungsabgabe die eigenen Investitionsausgaben. Dem stehen jedoch, von dem umständlichen Verwaltungsverfahren ganz abgesehen, gewichtige Passivposten gegenüber: Für die betreffenden Leistungen wird die Angebotskapazität von den privaten Produzenten und ihrem Konkurrenzverhältnis bestimmt; das öffentliche Transfervolumen gerät in Abhängigkeit von deren Preisforderungen, es sei denn, man wollte zu einer Konzessionierung mit Staatskontrolle übergehen; und hat sich die Maßnahme erst eingespielt, wirkt die Ausgabeninzidenz mit großer Sicherheit mehr zugunsten der Anbieter als der Transferempfän-

ger, falls nicht das Erfordernis, zunächst den vollen Preis in bar zu entrichten, die Bezieher kleiner Einkommen überhaupt von der Leistungsnachfrage abschreckt.

Schließlich: In ihrer Verteilungswirkung problematisch sind jene Staatsdienste, die, aus welchen Gründen auch immer, ausschluß- und entgeltlos abgegeben werden. Hier können vor allem Unterschiede in der Nutzungshäufigkeit und/oder der Nutzenintensität bewirken, daß die höheren Einkommensschichten faktisch am stärksten gewinnen. Und das Mißliche ist, daß der Leistungsanteil, auf den das empirisch zutrifft, auch beim gestiegenen allgemeinen Wohlstand quantitativ zu Buche schlägt. Daher wäre auf der Finanzierungsseite eine Kompensationsmöglichkeit zu suchen. Als vergleichsweise beste Methode bietet sich die Nettoverschuldung des Staates bei Privaten an, die mit gezielten Budgetkorrekturen zur Aufbringung des Zinsendienstes einhergeht. Auf diese Weise ließe sich die ungünstige Distributionswirkung auf Seiten der Leistungsabgabe neutralisieren. Zu einem Instrument der Verteilungspolitik wird das Angebot der genannten öffentlichen Dienste damit aber nicht.

### **Zusammenfassung / Summary**

#### **Öffentliche Leistungen in verteilungspolitischer Sicht**

Der Autor zeigt, daß die Ausweitung der öffentlichen Leistungen an die privaten Haushalte nicht einfach hin zu einer Korrektur der personellen Einkommensverteilung führt. Eindeutig eignen sich nur jene öffentlichen Dienste zum verteilungspolitischen Instrument, deren Abgabe sich auf einen nach der Einkommenshöhe begrenzten Personenkreis beschränken läßt, und in zweiter Linie solche, die eine sozial differenzierte Gebührenerhebung erlauben.

Demgegenüber sind in ihrer Verteilungswirkung problematisch jene Staatsdienste, die ausschluß- und entgeltlos abgegeben werden. Hier können vor allem Unterschiede in der Nutzungshäufigkeit und der Nutzenintensität bewirken, daß die höheren Einkommensschichten faktisch am stärksten profitieren. Daher wäre auf der Finanzierungsseite eine Kompensationsmöglichkeit zu suchen. Als vergleichsweise beste Methode bietet sich die Nettoverschuldung des Staates bei Privaten an, die mit gezielten Budgetkorrekturen zur Aufbringung des Zinsendienstes einhergeht.

#### **Social Goods and Income Redistribution**

The author shows that expanding social goods transfers to the private households does not necessarily improve interpersonal income distribution. Definitely only those non-monetary transfers are good for instrument of the distribution policy whose supply can be limited to low income personal, and beyond it those, which allow social differentiated fees.

On the other hand social goods which must be granted without exclusion and dues, are bent to have some negative distributional effect. Above all significant differences in using frequency and utility intensity can cause the higher income classes gaining most. Therefore one had to look for a compensation on the side of budget finance. The adequate method lies in a governments net debt to the private sector combined with a higher surtax to defray the loan service.