
Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung Essen

Transfer-Einkommen und Einkommensverteilung

Von Ralf Zeppernick



Duncker & Humblot · Berlin

Vorstand:

Prof. Dr. Hans-Karl Schneider (Präsident)
Bernhard Filusch
Dr. Gregor Winkelmeyer

Verwaltungsrat:**Vorsitzender:**

Dr. Helmut Keunecke, Dortmund

Stellv. Vorsitzende:

Dr. Erich Coenen, Düsseldorf
Dr. Harald Koch, Dortmund
Hans Wertz, Düsseldorf

Dr. Walter Aden, Dortmund
Professor Dr. Kurt H. Biedenkopf, Düsseldorf
Kurt Busch, Essen
Heinrich Frommknecht, Dortmund
Dr. Helmut Geiger, Bonn
Dr. Friedhelm Gieske, Essen
Prof. Dr. Jürgen Gramke, Essen
Professor Dr. Friedrich Halstenberg, Düsseldorf
Karl-Heinrich Jakob, Essen
Werner Kaiser, Düsseldorf
Joachim Kreplin, Düsseldorf
Friedrich Maier-Bode, Düsseldorf
Heinz-Werner Meyer, Bochum
Kurt Offers, Düsseldorf
Dr. Theodor Pieper, Duisburg
Dr. Karlheinz Rewoldt, Essen
Dr. Otto Schlecht, Bonn
Joachim Schmidt, Essen *
Paul Schnitker, Münster
Friedrich Späth, Essen
Dr. Heinz Spitznas, Essen
Dr. Werner Thoma, Essen
Dr. Wessel de Weldige-Cremer, Krefeld
Dr. Klaus Wieners, Düsseldorf

* Vorsitzender des Betriebsrates des RWI

Schriftleitung:

Prof. Dr. Hans-Karl Schneider

Redaktionelle Bearbeitung:

Dipl.-Vw. Joachim Schmidt

RALF ZEPPERINICK

Transfer-Einkommen und Einkommensverteilung

**SCHRIFTENREIHE DES RHEINISCH-WESTFÄLISCHEN
INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG ESSEN**

NEUE FOLGE HEFT 47

Transfer-Einkommen und Einkommensverteilung

Von Ralf Zeppernick



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Zeppernick, Ralf:

Transfer-Einkommen und Einkommensverteilung / von
Ralf Zeppernick. - Berlin: Duncker und Humblot,
1986.

Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen
Instituts für Wirtschaftsforschung Essen; N. F.,
H. 47)

ISBN 3-428-05990-5

NE: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschafts-
forschung (Essen): Schriftenreihe des Rheinisch-West-
fälischen...

Alle Rechte vorbehalten

© 1986 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1986 bei Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3-428-05990-5

Vorwort

Ralf Zeppernick hat mit seinen früheren Untersuchungen über die personelle Einkommensverteilung in der Bundesrepublik wichtige, teilweise bis dahin übersehene oder vernachlässigte Aspekte des Transfersystems zur Diskussion gestellt. Diese Arbeiten haben eine breite Beachtung gefunden. Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung will als Herausgeber der neuen Arbeit von Zeppernick dazu beitragen, das Verständnis über die komplexen Wirkungen der Transfers auf die Einkommensverteilung zu fördern. Wichtig vor allem sind die ungelösten Widersprüche und Effizienzmängel des aus verschiedenen Wurzeln gewachsenen Transfersystems in der Bundesrepublik. Die öffentliche Diskussion greift entschieden zu kurz, wenn sie die Finanzierungsprobleme so stark in den Vordergrund stellt. Soziale Sicherheit kann dauerhaft nur gewährleistet werden, wenn die Einzelbereiche in ihren Aufgaben und Regelungen besser aufeinander abgestimmt und die sonstigen Effizienzmängel behoben oder zumindest gemindert werden. Ebenso wichtig ist es, daß der Staat und die kollektiven Einrichtungen nicht im Übermaß mit Sicherungsaufgaben beauftragt werden.

Essen, Dezember 1985

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Prof. Dr. Hans-K. Schneider

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|------------|
| Vorbemerkung | 1 |
| Erstes Kapitel | |
| Problemstellung | 6 |
| Zweites Kapitel | |
| Die Berücksichtigung der Transfer-Einkommen in der verteilungspolitischen Diskussion | 15 |
| 1. Unterschiedliche Bezeichnungen staatlicher Leistungen | 15 |
| 2. Die Vielzahl unterschiedlicher Einkommenskonzepte | 16 |
| 3. Die Buchungs- und Bewertungskonventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung | 18 |
| Drittes Kapitel | |
| Zur Aussagefähigkeit der vorliegenden Verteilungsstatistiken | 25 |
| Viertes Kapitel | |
| Unterschiede zwischen marktmäßigen Einkommen und staatlichen Transfer-Einkommen | 35 |
| 1. Unterschiede aufgrund der Art des Einkommens | 42 |
| 1.1. Monetäre Transfers | 43 |
| 1.2. Reale Transfers | 44 |
| 1.3. Implizite Transfers | 55 |
| 1.4. Subventionen | 60 |
| 1.5. Beispiele für Abhängigkeiten von der Art des Einkommens | 62 |
| 1.6. Interdependenzen zwischen staatlichen Einkommen | 68 |
| | VII |

| | |
|--|-----|
| 2. Unterschiede aufgrund der Abhängigkeit der Transfer-Einkommen vom Markteinkommen | 74 |
| 3. Unterschiede aufgrund der Abhängigkeit der Transfer-Einkommen von der Verwendung des Gesamteinkommens der Haushalte | 76 |
| 4. Unterschiede aufgrund des beruflichen Standes | 78 |
| 5. Unterschiede aufgrund des Familienstandes | 84 |
| 6. Unterschiede aufgrund der Zeit | 86 |
| 7. Unterschiede aufgrund von Risiken | 89 |
| 8. Unterschiede aufgrund der Finanzierung der Transfer-Einkommen | 91 |
| 9. Unterschiede aufgrund von Informationen | 98 |
| 10. Zwischenergebnis | 102 |

Fünftes Kapitel

Unterschiede Innerhalb der Gruppe der staatlichen Transfer-Einkommen 103

| | |
|---|-----|
| 1. Unterschiedliche Behandlung von Steuervergünstigungen und Transfers | 104 |
| 2. Staatliche Transfer-Einkommen im Rahmen des Familienlastenausgleichs | 113 |
| 2.1. Exkurs: Modellrechnungen versus empirische Berechnungen | 114 |
| 2.2. Kinderlastenausgleich | 118 |
| 2.3. Alterslastenausgleich | 130 |
| 3. Staatliche Transfer-Einkommen im Rahmen der Vermögenspolitik | 143 |

Sechstes Kapitel

Jahreseinkommen versus Lebenseinkommen 147

Siebtes Kapitel

Überlegungen für eine stärkere Berücksichtigung staatlicher Transfer-Einkommen in der Verteilungspolitik 155

| | |
|--|-----|
| 1. Konsequenzen für den Einkommensbegriff | 155 |
| 2. Konsequenzen für Steuer-Transfer-Tarife | 162 |
| 3. Konsequenzen für Einkommensgrenzen | 175 |

| | |
|---|-----|
| 4. Konsequenzen für die verschiedenen Transferarten und die Organisationsstruktur der Transferämter | 177 |
| 5. Staatliche Umverteilungspolitik in der Zukunft | 180 |
| 6. Konsequenzen für die verteilungstheoretische Diskussion | 186 |

A c h t e s K a p i t e l

| | |
|-------------------------------------|------------|
| Zusammenfassung und Ausblick | 190 |
|-------------------------------------|------------|

| | |
|---------------|------------|
| Anhang | 203 |
|---------------|------------|

| | |
|-----------------------------|------------|
| Literaturverzeichnis | 213 |
|-----------------------------|------------|

Verzeichnis der Tabellen

| | |
|--|-----|
| Tab. 1: Belastung unterschiedlicher Haushaltstypen durch indirekte Steuern .. | 96 |
| Tab. 2: Einkommen nach Umverteilung in Abhängigkeit vom Basishaushaltseinkommen und der Zahl der berufstätigen Familienmitglieder | 127 |
| Tab. 3: Einkommen nach Umverteilung in Abhängigkeit vom Brutto-Markteinkommen und der Zahl der berufstätigen Familienmitglieder | 127 |
| Tab. 4: Einkommensunterschiede zwischen Haushalten mit zwei und einem Verdiener | 128 |
| Tab. 5: Grenzbelastung des monatlichen Brutto-Markteinkommens bei einem Zuwachs um 1 000 DM | 129 |
| Tab. 6: Maximale Transfers zur Vermögensbildung | 145 |
| Tab. 7: Einkommensrelationen vor und nach Umverteilung | 158 |
| Tab. 8: Durchschnittliche Steuersätze und Steuer-Transfer-Sätze unter Berücksichtigung ausgewählter Transfers bei Familien mit Kindern | 164 |
| Tab. 9: Marginale Steuersätze und Steuer-Transfer-Sätze unter Berücksichtigung ausgewählter Transfers bei einem Einkommenszuwachs von 100 DM | 165 |
| Tab. 10: Leistungssätze bei ausgewählten Transfers | 183 |
| Tab. 11: Gesamteinkommen nach Umverteilung bei unterschiedlichem Familienstand (pro Jahr) | 204 |
| Tab. 12: Gesamteinkommen nach Umverteilung bei unterschiedlichem Familienstand (pro Monat) | 206 |

Verzeichnis der Übersichten

| | |
|---|-----|
| Übersicht 1: Interdependenz-Matrix für ausgewählte staatliche Transfers | 70 |
| Übersicht 2: Zur Berechnung des Basishaushaltseinkommens | 161 |
| Übersicht 3: Einkommensgrenzen bei ausgewählten Transfers | 208 |

Verzeichnis der Schaubilder

| | |
|---|-----|
| Schaubild 1: Marginaler Steuersatz und Steuer-Transfer-Satz für Haushalte mit Kindern | 166 |
| Schaubild 2: Grenzbelastung bei Familien mit Kindern | 168 |

Vorbemerkung

Das Interesse an Fragen der Transfer-Einkommen hat im zurückliegenden Jahrzehnt eine stürmische Entwicklung erfahren. Noch in der Regierungserklärung des Jahres 1976 wurden Transfer-Einkommen als ein nur "Fachleuten" bekannter Begriff bezeichnet. Dabei wäre es vermutlich auch geblieben, zumal die im Jahre 1981 gemachte Aussage im Schlußkapitel des Berichts der von der Bundesregierung berufenen Transfer-Enquête-Kommission: "Insgesamt erfüllt das (Transfer-) System seinen Zweck", keinen politischen Handlungsbedarf zu signalisieren schien. Die vielfältigen Warnungen und Anregungen der Transfer-Enquête-Kommission wurden demgegenüber von den Politikern und der Öffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen; dies gilt insbesondere hinsichtlich

- des schon damals absehbaren Erfordernisses, das Leistungsrecht auf Einsparmöglichkeiten hin zu überprüfen;
- der mangelnden Transparenz der Leistungen, die inzwischen selbst für den Fachmann schwer überschaubar geworden sind;
- der Gefahr, daß Höhe und Berechtigung der Sozialleistungen für die Staatsbürger nicht mehr einsehbar sind und daher Unbehagen und Unzufriedenheit entstehen könnten;
- des unkoordinierten Nebeneinanders verschiedener Einzelbereiche, der punktuellen Maßnahmen und Reformen, der Überschneidungen bei bestimmten sozialen Tatbeständen und der mitunter problematischen Kumulation einzelner Transfers;

- der unerwünschten Belastungsverläufe, insbesondere bei nicht koordinierten Einkommensgrenzen;
- der dringlichen Angleichung der Anspruchsvoraussetzungen für Transfers, die sich aus unterschiedlichen Einkommensbegriffen, Einkommensermittlungsmethoden und Einkommensperioden ergeben;
- der Frage, ob es noch vertretbar ist, das Sicherungsbedürfnis in fast allen Gruppen der Gesellschaft überwiegend durch staatlich-kollektive Sicherungseinrichtungen zu befriedigen.

Um so dramatischer war die Entwicklung Anfang der achtziger Jahre, als die plötzlich in ganz Europa diskutierte "Krise des Wohlfahrtsstaats" - sprich: die Nichtfinanzierbarkeit der Transferausgaben in bisheriger Höhe - mit weitreichenden und für die Betroffenen schmerzlichen Eingriffen bekämpft werden mußte. Das Transfersystem als Ganzes, seine Höhe und Struktur hatten damit plötzlich auch für den einzelnen Bürger nachhaltige Bedeutung gewonnen.

Allein im Hinblick auf die gravierenden demographischen Veränderungen ist absehbar, daß das Transfersystem noch vor äußerst schwierigen Bewährungsproben steht. Doch auch unter dem Gesichtspunkt, die Arbeitslosigkeit wirksam abzubauen und mehr rentable Arbeitsplätze entstehen zu lassen, wird erneut über das Spannungsverhältnis zwischen Umverteilung und Stärkung der Wachstums- und Leistungsanreize diskutiert werden müssen. Nicht zuletzt wegen der eher noch gestiegenen Koordinierungs- und Abstimmungsprobleme wird die Bedeutung der Transfer-Einkommen für die Einkommensverteilung und damit auch auf für Wirtschaftssystem insgesamt noch zunehmen. Auch aus der Sicht der Finanzierbarkeit des Transfersystems sind neue Probleme absehbar. Die seit 1983 beschlossenen "dauerhafte(n) Mehrausgaben in Höhe von vielen Milliarden Mark für Transferleistungen" haben den Sachverständigenrat in seinem

Sondergutachten vom 23. Juni 1985 sogar veranlaßt, davor zu warnen, "die Haushaltsdisziplin droh(e) verlorenzugehen"¹.

Der Werdegang dieses Themas ist gekennzeichnet durch eine gegenseitige Befruchtung von Wissenschaft und angewandter Wirtschaftspolitik, insofern, als die im wissenschaftlichen Bereich gemachten Anregungen von der Politik aufgegriffen wurden und in die Berufung der schon erwähnten Transfer-Enquête-Kommission eingemündet sind. Von daher ist auch für die vorliegende Arbeit zu hoffen, daß sie sowohl für Wissenschaftler als auch für Politiker von Interesse sein wird.

Bei der Abfassung dieser Arbeit habe ich vielfältige Verbesserungsvorschläge und Unterstützung erhalten, für die ich mich herzlich bedanken möchte. Vor allem Herrn Professor Dr. Drs.h.c. F. Neumark, Herrn Professor Dr. K.-H. Hansmeyer und Herrn Professor Dr. H.K. Schneider bin ich für wertvolle Anregungen und Motivation, gerade auch in schwierigen Phasen der Arbeit, zu ganz besonderem Dank verpflichtet. Auch Herrn Professor Dr. K. Mackscheidt, Herrn Professor Dr. Chr. Watrin und Herrn Professor Dr. R. Zerche möchte ich an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich dafür danken, daß sie das Manuskript der Arbeit intensiv und kritisch gelesen haben und keine Mühe und Zeit gescheut haben, Anregungen für Verbesserungen einzugeben. Die Arbeitssitzungen der Transfer-Enquête-Kommission, an denen ich teilnehmen konnte, waren eine weitere wertvolle Bereicherung.

Ausgelöst wurde diese Arbeit durch Diskussionen mit amerikanischen Kollegen und Freunden. Mein Dank gilt hier vor allem Frau Professor F. van Loo, Berkley University, Frau N. Scott aus dem damaligen Health Education and Welfare Department und Herrn Professor J.A. Pechman von Brookings, die mir während meines Aufenthalts in Washington großzügigst jede denkbare Hilfe bei der Beschaffung der Literatur und beim Vermitteln von Gesprächen zukommen ließen.

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wirtschaftspolitische Entscheidungen im Sommer 1985 - Sondergutachten vom 23. Juni 1985. Bonn 1985, S. 1.

Die besondere Schwierigkeit eines Themas, das sich mit einer so aktuellen Fragestellung wie Transfer-Einkommen befaßt, ist durch folgende Paradoxie gekennzeichnet: Einerseits sind die jeweiligen Einkommenszahlen geradezu hoffnungslos veraltet – ein Schicksal, das wohl auf absehbare Zeit all diejenigen tragen müssen, die sich mit Verteilungsfragen befassen; andererseits aber gibt es am jeweiligen "aktuellen Rand" permanente Gesetzesänderungen. Insbesondere die Konsolidierungsgesetze Anfang der achtziger Jahre, die inzwischen zum Teil schon wieder rückgängig gemacht wurden, haben einschneidende Änderungen z.B. in der Rentenpolitik, dem Arbeitsförderungsgesetz, der Sozialhilfe und dem Kindergeld gebracht. Dabei sind neue Einkommensgrenzen im Bereich des Familienlastenausgleichs eingefügt bzw. angekündigt worden (z.B. beim Kindergeld, Familiengeld, Erziehungsgeld, bei der Beihilfe). Weitere gravierende Eingriffe zeichnen sich mit der Steuerreform 1986/88 und der großen Strukturreform der Rentenversicherung ab. Die jeweils aktualisierten Fassungen des Transfersystems bzw. der technisch sehr aufwendigen Modellrechnungen sind damit zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichungen schon wieder veraltet. Vor diesem Dilemma stehend, ist in der Schlußphase der Arbeit, im Herbst 1984, noch einmal eine grundlegende Überarbeitung und Kürzung erfolgt, indem auf aktuelle Aussagen weitgehend verzichtet wurde und statt dessen eine Beschränkung auf die grundsätzlichen Probleme der Transfer-Einkommen erfolgte. Für dieses Vorgehen spricht auch die "Struktur" der aufgezeigten Probleme, die von den aktuellen Änderungen vergleichsweise wenig betroffen ist, wie der Vergleich von Modellrechnungen verschiedener Referenzjahre zeigt². Für die tatkräftige und sehr engagierte Unterstützung in dieser letzten, arbeitsaufwendigen Phase danke ich besonders Herrn Dr. H.D. Freiherr von Loeffelholz.

Ein letztes Wort des Dankes gilt all denjenigen – Freunden, Bekannten, Kollegen –, mit denen ich diese Fragen diskutieren konnte und so aus vielen einzelnen Gedanken-

² Dies gilt auch für die 1984 erschienenen Berechnungen von H. Kock, Kumulative Wirkungen des Abgaben- und Transfersystems. "Kredit und Kapital", Berlin, Jg. 17 (1984), S. 297ff., die in der Arbeit nicht mehr berücksichtigt werden konnten.

elementen den Versuch wagen konnte, ein Mosaikbild über die Wirkungen der Transfers auf die Einkommensverteilung zusammenzusetzen.

Ralf Zeppernick

D. Ricardo: "To determine the laws which regulate this distribution, is the principal problem in Political Economy"¹.

W. Eucken: "Das Verteilungsproblem ist für die meisten Menschen das primäre wirtschaftliche Problem"².

Erstes Kapitel

Problemstellung³

Während der Staat in der konjunktur- und ordnungspolitischen Diskussion eine hervorragende Rolle einnimmt, wurde sein Einfluß auf die Verteilung der Einkommen und Vermögen lange Zeit vergleichsweise wenig beachtet. Wenngleich das Interesse an verteilungspolitischen Fragestellungen und

-
- ¹ D. Ricardo, *Principles of Political Economy*. In: P. Sraffa (Ed.), *Works and Correspondence of David Ricardo*. Cambridge 1951, vol. I, S. 5.
 - ² W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Bonn und Tübingen 1952, S. 12.
 - ³ Die vorliegende Arbeit basiert in ihrem gedanklichen Ansatz auf einer früheren Veröffentlichung des Verfassers; vgl. R. Zeppernick [1], *Staat und Einkommensverteilung*. Tübingen 1976. Einzelne stark überarbeitete Teile dieser Veröffentlichung sind hier übernommen worden, soweit dies für die Herausarbeitung des analytischen Gedankenganges erforderlich erschien.

Analysen in den siebziger Jahren zugenommen hat, ist der Kenntnisstand über die gegebene Einkommensverteilung in der Bundesrepublik immer noch unbefriedigend. Dies betrifft insbesondere die Frage, inwieweit das insgesamt verfügbare Einkommen von Haushalten bzw. Individuen durch staatliche Maßnahmen beeinflusst wird. Einen entscheidenden Fortschritt in der Beantwortung dieser Frage erhoffte man sich von der Einsetzung der Transfer-Enquête-Kommission (im folgenden abgekürzt: TEK) durch die Bundesregierung. Sie sollte "den Einfluß staatlicher Transfereinkommen - auch durch unkoordinierte Einkommensgrenzen in unterschiedlichen Gesetzen - auf die insgesamt verfügbaren Einkommen verschiedener Haushalte ermitteln und Vorschläge zu einer besseren Abstimmung machen"⁴. Denn mitentscheidend für die Einkommenslage der privaten Haushalte ist heute vielfach, welche staatlichen Geldleistungen sie insgesamt erhalten, also Wohngeld, Kindergeld, BAFöG usw., und welche Steuern und Abgaben sie bezahlen. Kritisierte die Kommission aber schon in ihrem Zwischenbericht, daß die "Leistungen der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland nur eine geringe Transparenz aufweisen und teilweise auch schlecht aufeinander abgestimmt sind"⁵, heißt es im Schlußbericht noch deutlicher: "Das Leistungsrecht ist inzwischen selbst für den Fachmann schwer überschaubar geworden, der einzelne Bürger hat den Überblick ohnehin nicht mehr"⁶.

Das Gewicht dieser Aussage wird deutlich, wenn man sich die Größenordnung der vom Staat gewährten Einkommen vergegenwärtigt. Diese an private Haushalte übertragenen Sozialleistungen und Transfers beliefen sich 1982 insgesamt auf rund 280 Mrd. DM und erreichten damit knapp 23 vH

-
- 4 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) [I], Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag. (Bulletin, Nr. 135.) Bonn 1976, S. 1293.
 - 5 Transfer-Enquête-Kommission [I], Zur Einkommenslage der Rentner. Zwischenbericht. Stuttgart u.a. 1979, S. 8.
 - 6 Transfer-Enquête-Kommission [II], Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte. Stuttgart u.a. 1981, Ziffer 549.

des (laufenden) Volkseinkommens⁷. Zwischen 1970 und 1982 sind sie um 230 vH gestiegen, während das Volkseinkommen lediglich um 130 vH zunahm. Dies entspricht jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten von 10,5 vH bei den aus öffentlichen Kassen bezogenen Einkünften und von 7,2 vH bei den am Markt verdienten Ansprüchen an das Sozialprodukt. Das Verhältnis zwischen Markteinkommen und ohne unmittelbare Gegenleistung bezogenen Transfer-Einkommen ist damit nachhaltig verändert worden.

Ziel dieser Arbeit ist es, die Auswirkungen der Transfers auf die personale Einkommensverteilung aufzuzeigen. Dabei darf nicht übersehen werden, daß Transfers sowohl direkt als auch indirekt in vielfacher Weise die Einkommensverteilung, die Einkommensverwendung, die Faktorallokation und damit die Produktion beeinflussen können. Gleiches gilt für die engen Verzahnungen zwischen Finanz- und Haushaltspolitik sowie Wirtschaftspolitik, die ebenfalls durch die Höhe und die Struktur der Transfers tangiert werden. Zwar soll hier in erster Linie ein Aufriß der verteilungspolitischen Dimension der Transfer-Einkommen gegeben werden, dies schließt aber nicht aus, daß auch weitergefaßte wirtschaftspolitische Fragestellungen angeschnitten werden. Unter Auswirkungen auf die Einkommensverteilung ist darüber hinaus nicht nur zu verstehen, wie die Einkommensverteilung durch die Transfers de facto verändert werden kann, vielmehr müssen auch mögliche Rückwirkungen und durch Transfers ausgelöste Anpassungsprozesse, z.B. hinsichtlich der Leistungsbereitschaft und des Arbeitsangebots, berücksichtigt werden. Voraussetzung für die Beantwortung solcher Fragestellungen ist zunächst einmal eine umfassende Analyse der Transfer-Einkommen, auch solcher, die bisher weitgehend nicht als Übertragungen angesehen werden. Besonderes Gewicht wird bei der Darstellung auf die Unterschiede gegenüber den am Markt verdienten Leistungseinkommen gelegt. Doch Unterschiede bestehen nicht nur im Verhältnis zwischen Transfer- und Leistungseinkommen.

⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) [I], Konten und Standardtabellen 1982. (Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.) Stuttgart und Mainz 1983, S. 283; unter den dort aufgeführten "geleisteten laufenden Übertragungen" wurde hier auf die "Sozialen Leistungen" zurückgegriffen.

Auch innerhalb der Gruppe der Transfer-Einkommen kommen unterschiedliche Ausgestaltungen hinsichtlich des Leistungsniveaus und der Vergabebedingungen vor. Ein zentraler Punkt der Analyse ist, zumindest an Beispielen zu verdeutlichen, wie die Leistungseinkommen durch Eingriffe des Staates bei unterschiedlichen Haushalten verändert werden. Das Verhältnis zwischen dem Leistungseinkommen und den staatlichen Lasten und Leistungen ist dabei der Indikator, inwieweit Einkommen in einem marktwirtschaftlichen System nicht nach marktorientierten Kriterien vergeben werden. Von besonderer Bedeutung für die Transferpolitik sind die Zuwächse des insgesamt verfügbaren Einkommens nach Steuern und Transfers bei einem Anstieg des Markteinkommens. In diesem Zusammenhang soll auf die Kumulationsproblematik einzelner Transfers, das Zusammenwirken von positiven und negativen Transfers sowie die Auswirkungen nicht aufeinander abgestimmter Einkommensgrenzen bei der Vergabe einzelner Transfers eingegangen werden.

In dieser Arbeit werden nur ausgewählte Probleme diskutiert und nicht etwa eine umfassende Wirkungsanalyse angestrebt. Dieses scheitert noch immer an der unbefriedigenden Datenbasis; so sind die Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben oder die Steuerstatistiken erst mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen verfügbar. Die TEK war z.B. weitgehend auf Einkommenszahlen angewiesen, die acht Jahre zurücklagen. Hinzu kommt, daß in der Regel keine zusammenfassenden Informationen darüber vorliegen, wie hoch die Summe der Rentenzahlungen ist, die einzelnen Personen zufließen, sofern mehrere Leistungen desselben oder verschiedener Träger gezahlt werden⁸. Informationen hierüber sind unabdingbar, um verlässliche Aussagen über die Kumulation von Transfers in diesem Bereich treffen zu können.

Da es bereits keine Bestandsstatistiken für Transfer-Einkommen einzelner Jahre gibt, ist es nicht weiter verwunderlich, daß Längsschnittsstatistiken für Transfer-Einkommen völlig fehlen. Die TEK sagt in diesem Zusammenhang nicht ohne gewisse Ironie, daß die Bundesrepublik Deutsch-

⁸ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 133.

land hinsichtlich solcher Daten ein "Entwicklungsland"⁹ sei. Statistisch gesicherte Aussagen über Verhaltensweisen der Haushalte in Abhängigkeit von Transfers, die Längsschnittdaten voraussetzen, sind damit nicht möglich.

Diese wenigen Beispiele dürften verdeutlicht haben, welche erheblichen statistischen Schwierigkeiten heute einer umfassenden Wirkungsanalyse der Transfer-Einkommen entgegenstehen. Symptomatisch hierfür war die intensive Diskussion innerhalb der TEK, ob nicht hilfsweise die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Jahres 1973 auf das Jahr 1978 hochgeschätzt werden sollte, um wenigstens aktuellere Daten zu erhalten. Nicht zuletzt aus methodischen Gründen hat man auf eine solche Fortschreibung verzichtet. Die einschneidenden Änderungen im Steuer- und Sozialrecht innerhalb dieses Zeitraums, insbesondere die Umstellung des Familienlastenausgleichs von steuerlichen Kinderfreibeträgen auf einkommensunabhängige Transferleistungen hätten für eine Schätzung erhebliche Risiken bedeutet.

Ein erster Lichtblick in diesem Zusammenhang ist die auf Anregung der TEK aufgenommene "Transferfrage" im Rahmen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1978. Erste Ergebnisse dieser in ihrer Art richtungsweisenden und erstmaligen statistischen Untersuchung liegen inzwischen vor¹⁰. Es bleibt zu hoffen, daß ähnliche Transfer-Erhebungen in Zukunft wiederholt werden; denn viele der im folgenden aufgezeigten Probleme bedürfen dringend einer statistischen Überprüfung.

Besondere Schwierigkeiten bereiten zusätzlich die permanenten Änderungen der gesetzlichen Regelungen in einzelnen Transferbereichen. Gravierende Eingriffe und Umgestaltungen des bestehenden Systems wurden in den letzten Jahren vorgenommen oder zur Diskussion gestellt. Beispiele dafür sind das Kindergeld, das Arbeitsförderungsgesetz, das

⁹ Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 135; vgl. auch die dort gemachten Vorschläge für eine Verbesserung der Statistik.

¹⁰ Vgl. M. Euler [I], Haushalte mit ausgewählten staatlichen Transferzahlungen 1978. Ergebnis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. "Wirtschaft und Statistik", Stuttgart und Mainz, Jg. 1981, S. 563ff.

BAFöG und die Sozialhilfe bzw. die Lohnfortzahlung. Insbesondere durch den starken Anstieg der Transferausgaben wurde immer deutlicher, daß grundlegende Änderungen im gesamten Transferbereich, z.B. bei den Renten, beim Familienlastenausgleich und bei der Koordinierung der Transfers, mittelfristig nicht zu vermeiden sein werden.

Noch wichtiger als diese Hemmnisse sind wahrscheinlich diejenigen Restriktionen, die daraus resultieren, daß der in Politik und Wissenschaft vorherrschende traditionelle Ansatz versucht, die verteilungsmäßigen Auswirkungen nur innerhalb einzelner Politikbereiche - z.B. der Wohnungspolitik, der Bildungspolitik, der Vermögenspolitik, der Familienpolitik, der Steuerpolitik - zu ermitteln. Diese Art der Verteilungsanalyse einzelner staatlicher Bereiche wäre unproblematisch, wenn die gewonnenen Erkenntnisse miteinander verknüpft werden könnten. Dies ist aber gerade nicht der Fall, worauf z.B. Pechman und Okner zu Recht mit Nachdruck hinweisen: "Consequently, no inferences should be drawn about the overall incidence of government activities on the basis of the results (im vorliegenden Fall Verteilungswirkungen der Steuern; R.Z.) reported in this book"¹¹. Die Verteilungswirkungen einzelner staatlicher Aktivitäten lassen keinen unmittelbaren Rückschluß auf die Summe der Verteilungswirkungen aller staatlichen Aktivitäten beim einzelnen Haushalt zu. Solange aber unbekannt ist, ob und inwieweit sich die kumulierten Transfer-Einkommen bei einzelnen, sozial als förderungswürdig angesehenen Gruppen (z.B. Familien mit Kindern, Empfängern niedriger Einkommen, alten Menschen, Behinderten, Kranken) überschneiden oder kompensieren, ist eine effiziente interpersonale Umverteilungspolitik nicht möglich.

In der vorliegenden Arbeit wird alternativ zu den bisher dominierenden vertikalen Verteilungsanalysen innerhalb einzelner Transferbereiche ein Ansatz vorgelegt, der in einer Art "Querschnittsanalyse" die Summe der einzelnen Transfer-Einkommen beim einzelnen Haushalt bzw. bei Gruppen von Haushalten erfaßt. Damit stehen die integrierten Verteilungswirkungen, d.h. die Summe der einzelnen Transfers beim einzelnen Haushalt, im Mittelpunkt der Untersuchung.

¹¹ J.A. Pechman and B.A. Okner [I], Who Bears the Tax Burden? Washington, D.C., 1974, S. 3.

Angaben hierüber sind eine bisher weitgehend nicht berücksichtigte, notwendige Bedingung dafür, daß erfolgreich Verteilungspolitik betrieben werden kann. Der in seiner Art grundlegend neue Auftrag an die Transfer-Enquête-Kommission ist in der öffentlichen Berichterstattung fast völlig übersehen worden. Die TEK war keine Rentenkommission, ebensowenig eine Familien-, Sozialhilfe-, Wohnungs-, Bildungs-, Arbeitsmarkt- oder Steuerkommission. Die TEK sollte vielmehr erstmalig feststellen, wie sich die Vielzahl der staatlichen Maßnahmen in den genannten Politikbereichen bei den einzelnen Haushalten insgesamt auswirkt. Erschwerend war dabei, daß es in Deutschland zwar eine Reihe von Experten für die relevanten Bereiche der Renten-, Vermögens-, Familien-, Arbeitsmarktpolitik usw. gibt, aber kaum Wissenschaftler, die sich mit dem Zusammenwirken der einzelnen Transfers insgesamt auf Haushaltsebene befaßt haben.

Erstaunlicherweise scheinen sich auch die Politiker für diese zentrale verteilungspolitische Fragestellung, wie sich das Zusammenspiel einzelner Transfers bei typischen Haushalten auf die Einkommenslage insgesamt auswirkt, für die "Politik aus der Sicht des Konsumenten", bisher kaum interessiert zu haben. Ein Paradebeispiel hierfür ist die Konsolidierungsdiskussion des Jahres 1981, als im Zeitpunkt der Beschlüsse durch das Kabinett fast völlig unbekannt war, wie sich die kumulierten Verteilungswirkungen der einzelnen Maßnahmen bei den privaten Haushalten auswirken würden. Dies ist um so verwunderlicher, als es gleichzeitig eine heftige Diskussion gab, inwieweit die Beschlüsse Personen mit niedrigen Einkommen verteilungsmäßig relativ stärker treffen würden als andere Einkommensbezieher.

Die für einen Querschnittsansatz der Transfer-Einkommen geschilderten Schwierigkeiten und Restriktionen finden zwangsläufig ihren unmittelbaren Niederschlag in der vorliegenden Arbeit. Schon von der Vielzahl der berührten Transfergebiete her ist es gar nicht möglich, eine umfassende Schau des gesamten Transfersystems zu liefern oder eine mikroökonomische Analyse der Verhaltensweisen typischer Transferhaushalte durchzuführen. In der vorliegenden Arbeit soll deshalb primär ein Überblick über die Vielzahl der Probleme gegeben werden, die sich aus dem erwähnten Querschnittsansatz ergeben können. Statt fertige Lösungen

zu präsentieren und einzelne Fragen im Detail auszudiskutieren, liegt das Schwergewicht der Arbeit darin aufzuzeigen, welche Fragen bei einem Einbeziehen der Transfer-Einkommen in die allgemeine Verteilungspolitik vertieft analysiert werden müßten¹².

Ausgehend von dem Ziel, die Verteilungswirkungen der Transfers nicht nur innerhalb der einzelnen Transfersysteme, sondern auch in einem Querschnittsansatz über die einzelnen Transferbereiche hinweg beim einzelnen Haushalt integriert zu erfassen, sollen folgende Fragen analysiert werden:

- Welches sind die Gründe dafür, daß eine integrierte Transferanalyse in der verteilungspolitischen Diskussion bisher eher vernachlässigt wurde (Zweites Kapitel)?
- Welche Verteilungsmaße bzw. -statistiken werden heute in der verteilungspolitischen Diskussion verwendet und

¹² Die hier geschilderten Probleme treten nicht nur in Deutschland auf. Vielmehr versuchen gegenwärtig fast alle Industrieländer, den gesamten Einfluß ihrer Wohlfahrts- und Transfersysteme auf das verfügbare Einkommen der Familien bzw. Individuen zu ermitteln. Dabei taucht automatisch die Frage auf, ob und inwieweit die verteilungspolitischen Ergebnisse mit anderen politischen Zielvorstellungen - z.B. dem Beschäftigungsziel - konsistent sind. Das starke Anwachsen des Transfersystems ist nicht nur verteilungspolitisch, sondern auch generell wirtschaftspolitisch von erheblicher Bedeutung. Die Transferleistungen, insbesondere Sozial- und Steuerausgaben, haben quantitativ und damit auch qualitativ eine bisher nicht gekannte Größenordnung erreicht. Damit stellt sich die Frage, inwieweit sie systemverändernden Charakter haben. Bemerkenswert ist der Titel einer vor wenigen Jahren erschienenen OECD-Studie, in dem die westlichen Wohlfahrtsstaaten in einer Krise gesehen werden. Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (Ed.) [I], The Tax/Benefit Position of Selected Income Groups. Paris 1978, S. 17, und ders. (Ed.) [II], The Welfare State in Crisis. Paris 1978. Vgl. auch o.V., Issues in Welfare Administration: Welfare - An Administrative Nightmare. (Studies in Public Welfare, Paper No. 5, Part 1.) Washington, D.C., 1972.

inwieweit sind sie noch in der Lage, Antworten auf die relevanten Fragen zu liefern (Drittes Kapitel)?

- Welches sind die Bestimmungsgründe für staatliche Transfer-Einkommen, m.a.W. von welchen Variablen hängen staatliche Einkommen ab und inwiefern unterscheiden sich damit staatliche von über den Markt erworbenen Einkommen (Viertes Kapitel)? Dies soll ein erster Versuch sein, Bestimmungsgründe für Höhe, Anzahl und Häufigkeit staatlicher Einkommen zu entwickeln. Zugleich wird auf die - nicht unumstrittenen - Fragen eingegangen, wie einzelne wirtschaftspolitische Ziele zu der "Transferpolitik" stehen. Entscheidend hierfür ist die Beurteilung, ob es überhaupt eine eigenständige Transferpolitik mit daraus abgeleiteten Zielen, gegebenenfalls sogar eine integrierte Transferfunktion gibt, oder aber ob Transfers ausschließlich als Mittel zur Erreichung anderer wirtschaftspolitischer Ziele angesehen werden.
- Welche Unterschiede bestehen innerhalb der Gruppe der Transfer-Einkommen (Fünftes Kapitel)?
- Wie wirkt sich die Berücksichtigung der Transfer-Einkommen auf die Lebenseinkommen aus (Sechstes Kapitel)? Und abschließend:
- Welche möglichen Konsequenzen ergeben sich aus den gewonnenen Ergebnissen für eine Neuorientierung in der Verteilungspolitik (Siebtes Kapitel)?

Zweites Kapitel

Die Berücksichtigung der Transfer-Einkommen in der verteilungspolitischen Diskussion¹

Im folgenden Abschnitt wird versucht, mögliche Erklärungshypothesen für die Tatsache zu finden, daß die Transfer-Einkommen bisher nur selten integriert im Hinblick auf ihre verteilungsmäßigen Wirkungen diskutiert wurden.

1. Unterschiedliche Bezeichnungen staatlicher Leistungen

Lange Zeit wurden weder in der verteilungspolitischen noch in der verteilungstheoretischen Diskussion staatliche Leistungen als "Einkommen" angesehen. Statt dessen gibt es eine unübersehbare Fülle von verschiedenen Termini: Kindergeld, Ausbildungsförderung, Beihilfen, Renten oder die Bereitstellung von Schulen, Straßen und Krankenhäuser, um nur wenige Beispiele zu nennen. Bei diesen Leistungen handelt es sich jeweils um Einkommen für die Nutznießer, sei es in monetärer Form oder als sogenannte Realtransfers².

¹ Die folgenden Ausführungen basieren auf R. Zeppernick [I], S. 19ff.

² "Can we say that the purchase by a public agency of health care for a citizen is not only an allocation but also a 'transfer-in-kind'? Does it constitute an addition to 'income'? My answer to these questions is yes"; R.J. Lampman [I], Public and Private Transfers as Social Process. In: K.E. Boulding and M. Pfaff (Eds.), Redistribution to the Rich and the Poor. Belmont, Cal., 1972, S. 17.

Während aus verteilungsmäßiger Sicht eine alternative Erhöhung des am Markt verdienten Einkommens oder der monetären und realen Transfers des Staates gleich beurteilt werden kann, dürfte man zu einer anderen Einschätzung kommen, wenn auf die Verfügbarkeit und damit den Nutzen der Einkommen abgestellt wird. Soweit staatliche Transfers mit Bindungen versehen sind, ist keine Dispositionsfreiheit gegeben. Dies trifft für alle Realtransfers zu (strenge Bindung), zum Teil aber auch für monetäre Transfers (z.B. Subventionen, Sparprämien). Gemessen an Nutzenkriterien wären streng genommen deshalb nur diejenigen staatlichen Transfers mit Markteinkommen voll vergleichbar, die den gleichen Nutzen stiften wie diese - insbesondere also die monetären staatlichen Transfers, soweit sie keinen Verwendungsaufgaben unterliegen.

Nicht zuletzt die Vielzahl und die unterschiedliche Ausgestaltung der Transfers, die auch das Ergebnis einer zersplitterten Kompetenzverteilung zwischen den zuständigen Ressorts ist, dürften dazu beigetragen haben, daß die verteilungspolitischen Diskussionen über die Steuerreform, die Subventionspolitik, die Vermögensbildung, den Familienlastenausgleich, die Rentenreform, die Wohnungspolitik und die Bildungspolitik weitgehend isoliert geführt werden. Die für die verteilungspolitische Problemstellung entscheidende Frage nach den Gesamtwirkungen für bestimmte Individuen, Haushalte oder Gruppen wurde bisher nur selten gestellt³.

2. Die Vielzahl unterschiedlicher Einkommenskonzepte

Öffentliche Sozialleistungen orientieren sich an den unterschiedlichsten Einkommenskonzepten, die als Bemessungsgrundlage die Höhe der Transfereinkommen bestimmen. In dem Bestreben, für möglichst jeden staatlichen Transfer eine "gerechte" Bemessungsgrundlage zu finden, ist eine Vielzahl verschiedener, nicht kompatibler Bemessungsgrundlagen entwickelt worden. Zwar liegt den einzelnen Konzep-

³ Vgl. W. Albers [1], Einige Überlegungen für die Ausgestaltung von Transferzahlungen an Haushalte. "Weltwirtschaftliches Archiv", Tübingen, Bd. 105 (1970), S. 233, der eine Trennung in "Belastete und Begünstigte" fordert.

ten durchaus ein genau definierter, im Laufe der Zeit allerdings häufig geänderter Einkommensbegriff zugrunde, aber es fehlt eine übergeordnete Lösung für die Gesamtheit der bestehenden Einkommenskonzepte. Damit ist die Wertung verbunden, daß die unterschiedlichen Einkommenskonzepte nicht aufgrund unterschiedlicher politischer Zielvorstellungen zu erklären sind, sondern - wie der Verfasser vermutet - weitgehend das Ergebnis nicht abgestimmter Einzelregelungen sind. Hierbei sind die im Einkommensteuerrecht festgelegten Einkommensbegriffe von besonderer Bedeutung. Sie stellen wesentliche Anknüpfungspunkte für die Höhe vieler einkommensabhängiger Transfers dar.

Der Einkommensbegriff des Steuerrechtes erweist sich indessen als wenig geeignete Bemessungsgrundlage für sozialpolitisch motivierte Transfers, die ganz anderen Zielsetzungen Rechnung tragen wollen. Das liegt zum einen an der grundlegenden Schwierigkeit im Steuerrecht, Geschäftsaufwand und Konsum auf der einen Seite und Kosten und Investitionen (Periodisierungsproblem) auf der anderen Seite befriedigend voneinander abzugrenzen. Darüber hinaus wird das Steuerrecht bewußt als Instrument der Wirtschaftsförderung eingesetzt, indem Sonderbegünstigungen - etwa durch die Zulassung erhöhter Abschreibungen - gewährt werden. Diese Unterschiede in den Zielrichtungen machen die Definition eines an dem Gesichtspunkt des Bedarfs ausgerichteten Einkommens erforderlich. Prototyp ist der Einkommensbegriff des Bundessozialhilfegesetzes. Als Einkommen gelten hier sämtliche Einnahmen in Geld und Geldeswert. Der Einkommensbegriff des Wohngeldgesetzes war zunächst eng daran angelehnt, entfernte sich aber später von dem der Sozialhilfe. So werden hier inzwischen insgesamt 32 Einkommens- und Einnahmearten vom Einkommen abgesetzt. Im Widerspruch zu der sich darin ausdrückenden Bemühung um höchste Präzision werden Steuern und Sozialversicherungsbeiträge nur mit relativ groben Abschlägen im Einkommensbegriff des Wohngeldgesetzes berücksichtigt.

Bereits diese Beispiele sollen genügen, um die Vielzahl der zu berücksichtigenden positiven und negativen Transfers sowie deren unterschiedliche Anrechnungsbestimmungen bei der Ermittlung von Einkommensbegriffen anzudeuten. Die Beispiele ließen sich beliebig fortsetzen, wie die Ein-

kommensbegriffe des Kindergeldes, der Wohnungsbauprämien, des BAFöG, der Gebühren für Kindergärten usw. zeigen. Eine integrierte Analyse der einzelnen staatlichen Transfer-Einkommen wird durch die unübersichtlichen, nicht unmittelbar vergleichbaren Einzelregelungen erheblich erschwert. Darunter leidet die Transparenz und die Konsistenz des Transfersystems, so daß die verteilungsmäßigen Auswirkungen gerade bei Vergabe mehrerer Transfers je nach Einkommenskonzept sehr unterschiedlich ausfallen können.

3. Die Buchungs- und Bewertungskonventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR)

Das zentrale Anliegen der VGR ist die Messung des Sozialprodukts und des Einkommens in einer Volkswirtschaft⁴. Im Laufe der Zeit wurde eine Reihe von Buchungs- und Bewertungskonventionen – insbesondere auch für den Sektor Staat – in der VGR festgelegt⁵, die für Fragen der Einkommensverteilung von weitreichender Bedeutung sind. Hierbei muß man berücksichtigen, daß der staatliche Sektor von jeher ein "Fremdkörper" in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung war. Öffentliche Güter werden nämlich nicht auf Märkten angeboten. Die hilfsweise Bewertung zu Kosten liefert keine Angabe über den Nutzen der Realtransfers. Insofern ist es nicht weiter verwunderlich, daß die Kritik an der Aussagefähigkeit der VGR z.B. als Wohlstandsindikator, als Maßstab für den (gestiegenen) Anteil

⁴ Vgl. T.E. Dernburg and D.M. McDougall, *Macro Economics*. 2nd ed., New York 1963, S. 63: "The underlying rationale (der VGR; R.Z.) derives from the attempt to measure the annual flows of income and final product in the economy ...". In der inzwischen vorliegenden 5. Auflage aus dem Jahre 1976 ist auf die Probleme der VGR ausführlich eingegangen worden.

⁵ Vgl. G. Bombach, *Die öffentliche Finanzwirtschaft im Wirtschaftskreislauf*. In: F. Neumark (Hrsg.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*. 3. Auflage, Tübingen 1977, Bd. I, S. 53ff., und A. Stobbe, *Volkswirtschaftslehre I, Volkswirtschaftliches Rechnungswesen*. 5. Auflage, Berlin u.a. 1980, bei denen zusätzlich umfangreiche Literaturhinweise zu finden sind.

des öffentlichen Sektors am Sozialprodukt oder als Richtschnur für die Umweltbelastung der Sozialprodukterstellung eine lange Tradition aufweist.

Es geht hier weder darum, diese Kritik aus verteilungsmäßiger Sicht zu ergänzen, noch sollen Vorschläge gemacht werden, wie das System der VGR in dieser Hinsicht modifiziert werden müßte. Vielmehr geht es in erster Linie um die Erklärung dafür, daß die produktmäßige Orientierung der VGR und die daraus abgeleiteten speziellen Buchungs- und Bewertungskonventionen mit eine Ursache für die bisher unzureichende Berücksichtigung der Transfer-Einkommen in der verteilungspolitischen Diskussion sein könnten. Vor allem unter diesem Aspekt sind die folgenden Ausführungen zu verstehen.

Die VGR ist traditionell eine Produktrechnung, deren Ausgangspunkt die Entstehung der Leistungseinkommen im Bereich der Produktion ist. Endpunkt ist demgegenüber die Verwendung des Sozialprodukts. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf die Zusammenfassung von Gruppen einzelner Wirtschaftssubjekte zu Arbeitnehmern und Unternehmen. Es wird unterstellt, daß diese Gruppen im Hinblick auf ihre Rolle im Produktionsprozeß und hinsichtlich der Verwendung des Bruttosozialprodukts als homogen betrachtet werden können. Die Aggregation ist anders vorzunehmen, wenn im Vordergrund der Analyse verteilungspolitische Fragestellungen stehen. Denkbar wäre eine Zusammenfassung nach der Höhe der empfangenen Transfers und/oder nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstands und der Einkommenshöhe, aber auch nach der Zahl der Einkommensbezieher, Erwerbstätigkeit der Frau usw. Hinzu kommt, daß die Buchung der Einkommensübertragungen vom Staat an die privaten Haushalte im Einkommensumverteilungskonto der VGR zu pauschal vorgenommen wird.

Die für den Einzelhaushalt unterschiedliche Belastung durch indirekte Steuern ist im Einkommensumverteilungskonto nicht nachvollziehbar; denn bei der Berechnung des Volkseinkommens sind die indirekten Steuern en bloc abgezogen worden - gerade so, als würden verteilungsmäßig alle In-

dividuen durch diese Steuer in gleichem Ausmaß belastet⁶. Diese Konvention hat zur Folge, daß jede Verschiebung zwischen direkten und indirekten Steuern bei insgesamt unverändertem Steueraufkommen den Anteil des Volkseinkommens am Sozialprodukt verschiebt⁷. Aufgrund dieser Buchungstechnik sinkt c.p. das Volkseinkommen, wenn staatliche Ausgaben verstärkt über indirekte Steuern finanziert werden, hingegen ist es konstant, wenn statt dessen die Finanzierung derselben Ausgaben über direkte Steuern vorgenommen wird. Verteilungsmäßig sind diese entgegengesetzten Effekte nicht plausibel zu interpretieren⁸. Die auch im Einkommensumverteilungskonto der VGR ausgewiesene Position "Anteil der privaten Haushalte am Volkseinkommen" erscheint aus den genannten Gründen für individuelle Verteilungsrechnungen nicht geeignet⁹.

Im Einkommensumverteilungskonto der VGR überhaupt nicht erfaßt sind die aus Steuervergünstigungen resultierenden Vorteile durch die Gewährung bestimmter Freibeträge und Abzugsmöglichkeiten. Dies beruht auf dem Grundprinzip der VGR, bei Steuern vom "kassenmäßigen Eingang beim Staat" auszugehen¹⁰. Was aus haushaltsmäßiger Sicht aber durchaus sinnvoll ist, erscheint für verteilungspolitische Fragestellungen als gravierender Mangel; denn soweit die verteilungspolitische Diskussion an Einkommensgrößen der VGR anknüpft, werden sämtliche aus Steuervergünstigungen resultierenden staatlichen Einkommen nicht berücksichtigt. Die Einkommenslage des einzelnen ist aber auch davon abhängig, welche Absetzungsmöglichkeiten und

⁶ Zur Frage, inwieweit indirekte Steuern Haushalte unterschiedlich belasten und ob und inwieweit sie regressiv wirken, vgl. Viertes Kapitel, Abschnitt 8.

⁷ Vgl. G.A. Bishop, Tax Burden by Income Class, 1958. "National Tax Journal", Columbus, Ohio, vol. 14 (1968), S. 43.

⁸ Vgl. G.A. Bishop, S. 45: "The inconsistencies (steigendes versus sinkendes Einkommen; R.Z.) arise out of a definition of national income as net of indirect taxes ...".

⁹ So lautet auch das Fazit bei W. Kitterer [I], Einkommenskonzepte in empirischen Untersuchungen zur Steuerinzidenz. "Finanzarchiv", Tübingen, N.F. Bd. 39 (1981), S. 323ff.

¹⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) [I], S. 36ff.

Steuervergünstigungen bestehen. Nicht mehr sinnvoll interpretierbar ist deshalb z.B. die heute angewandte Buchungsweise, nach der Spar- und Wohnungsbauprämien in das "ausgabefähige Einkommen", z.B. der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, eingerechnet werden, Steuervergünstigungen bei der Vermögensbildung dagegen unberücksichtigt bleiben¹¹; denn für die Einkommenslage des einzelnen Haushalts ist es per Saldo gleichwertig, ob c.p. sein Einkommen durch eine Prämie erhöht wird oder seine Steuerpflichtungen um denselben Betrag verringert werden.

Da im Umverteilungskonto der VGR und in sonstigen Einkommensstatistiken ausschließlich die direkt erbrachten staatlichen Leistungen erfaßt sind, werden die aus indirekten Verteilungsmechanismen resultierenden Einkommen leicht übersehen. Allenfalls gibt es eine isoliert geführte Diskussion über die in den Subventions- und Sozialberichten enthaltenen Steuervergünstigungen, die aber nicht - wie erforderlich - in die allgemeine verteilungspolitische Diskussion integriert werden. Vielmehr hat gerade die "Steuerreform 1975" gezeigt, daß von gewerkschaftlicher Seite sogar eine ausdrückliche Herausnahme der Steuerreform aus der verteilungspolitischen Diskussion gefordert wurde¹². Die quantitative Bedeutung dieses Phänomens wird daran deutlich, daß die Steuervergünstigungen im Jahr 1982 nach Angaben des 9. Subventionsberichts knapp 43 Mrd. DM betragen haben¹³, zu denen noch gut 9 Mrd. DM für Steuerermäßigungen kamen, die lt. Sozialbericht 1983 aus sozial-

-
- 11 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) [II], Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1978, Heft 4: Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte. (Fachserie 15: Wirtschaftsrechnungen.) Stuttgart und Mainz 1982, S. 6f.
 - 12 Vgl. z.B. Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), Steuer-senkung darf nicht durch Tarifpolitik illusorisch werden. (DGB-Nachrichten-Dienst, ND 203/74.) Düsseldorf, 23. Juli 1974.
 - 13 Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung [I], Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft - RWI-Strukturberichterstattung 1983. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Essen 1983, Bd.2: Problembereiche des Strukturwandels - Einzeldarstellungen, S. 215.

politischen Gründen gewährt wurden¹⁴. Je nach Abgrenzung der Subventionen und der Steuervergünstigungen könnte, wie die Ergebnisse der Strukturberichterstattung insgesamt gezeigt haben, der Anteil der indirekten Verteilungsmechanismen noch wesentlich höher liegen.

Im Zusammenhang mit der Definition der verschiedenen Arten der Transfer-Einkommen wird im Vierten Kapitel, Abschnitt 1.3. noch ausführlich auf die stark kontrovers diskutierten Abgrenzungsprobleme der Steuervergünstigungen eingegangen. Dies gilt insbesondere für die Fragen, welche steuerlichen Regelungen überhaupt als Steuervergünstigung angesehen werden können. Vorbehaltlich dieser Klärung soll schon hier darauf hingewiesen werden, daß diese Art von Transfer-Einkommen, die 1982 in amtlicher Abgrenzung immerhin rd. 13 vH des Steueraufkommens und gut 4 vH des Volkseinkommens betragen, nur zögernd in die verteilungspolitische Diskussion aufgenommen wird.

Die in der VGR vorgenommene Bewertung staatlicher Sachleistungen mit den Herstellungskosten erschwert die verteilungspolitische Diskussion, weil dieses inputorientierte Verfahren den Output der Realtransfers außer acht läßt; staatliche Leistungen nicht mit den Kosten, sondern mit (geschätzten) Marktpreisen zu bewerten¹⁵, erscheint in verteilungsmäßiger Hinsicht jedoch notwendig, sofern nicht weiterhin über den Wert staatlicher Leistungen - z.B. im Bildungsbereich, im Verkehrsbereich, im Gesundheitsbereich - falsche Vorstellungen bestehen bleiben sollen.

¹⁴ Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Sozialbericht 1983. Deutscher Bundestag, Drucksache 10/842. Bonn 1983, S. 114.

¹⁵ Vgl. A. Peacock and R. Shannon, The Welfare State. "Westminster Bank Review", ohne Erscheinungsort, August 1968, S. 40: "If we simply take, say, the cost of state education and allocate it according to some indicator of consumption by households of different composition and income group, what we are doing is measuring the benefit of education by its cost. What we should be attempting to do is to find some 'surrogate' measure of the value of output rather than taking it for granted that cost of inputs is an indicator of benefit".

Staatliche Leistungen werden aber wegen der Bewertung zu Herstellungskosten nicht nur unzureichend ausgewiesen, sondern sie werden, soweit ihre Inanspruchnahme "unentgeltlich" erfolgt (z.B. Schulen, Sachleistungen der Krankenversicherung), ausschließlich als Teil des Staatsverbrauchs angesehen. Es gibt generell keine Gegenbuchung bei den durch diese Leistung begünstigten Sektoren; dies impliziert z.B. für das Einkommensverteilungskonto der Haushalte, daß es für diese staatlichen Leistungen überhaupt kein Einkommensäquivalent gibt.

Angesichts der volkswirtschaftlichen Bedeutung der durch den Staat bereitgestellten Realtransfers in Höhe von 45 vH aller laufenden Staatsausgaben (1982)¹⁶ ist es unzureichend, Umverteilungsvorgänge nur auf der Grundlage der VGR empirisch zu analysieren¹⁷.

Die Ausführungen zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die gezeigten Buchungskonventionen bis hin zur Behandlung der Steuervergünstigungen dürften verdeutlicht haben, daß das in der VGR ausgewiesene "produzierte" Nettosozialprodukt zu Faktorkosten, sprich: das Volkseinkommen, nur sehr bedingt als Bezugsgröße für Verteilungsanalysen verwendet werden kann. Insbesondere dürfte klar geworden sein, daß ein Instrumentarium, mit dem primär Fragen der Entstehung und Verwendung des Sozialprodukts beantwortet werden sollen, andere Anforderungen erfüllen muß als ein Instrumentarium zur Beantwortung verteilungspolitischer Fragestellungen. Die primär produktionstheore-

¹⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) [I], S. 283. Bei diesem Anteil handelt es sich um den Staatsverbrauch in vH der laufenden Ausgaben des Staates.

¹⁷ Vgl. R. J. Lampmann [II], Transfer Approaches to Distribution Policy. "American Economic Review", Menasha, Wisc., vol. 60 (1970), S. 274: "many of the greatest rises (increase in the national redistributive effort; R.Z.) have been in such nonmoney items as schooling and health care." Im Social Welfare Expenditure Budget 1969 war ein Drittel der gesamten Ausgaben "Non-Money"-Transferausgaben für Bildung. Vgl. A.M. Sholnik and S.R. Dales, Social Welfare-Expenditures 1968 and 1969. (Social Security Bulletin, No. 32.) Dec. 1969, Table 9, S. 16.

tische Orientierung der VGR dürfte mit bedingt haben, daß der Sektor Staat vergleichsweise wenig unter verteilungsmäßigen Aspekten analysiert worden ist.

Drittes Kapitel

Zur Aussagefähigkeit der vorliegenden Verteilungsstatistiken

Um Aussagen über die Verteilungssituation von Individuen bzw. Haushalten treffen zu können, muß bekannt sein, über welche Güter und Dienste die einzelne Person bzw. der einzelne Haushalt letztlich verfügen kann und welche Ersparnisse getätigt werden¹. Die Frage ist damit, welche Verteilungsstatistiken bzw. welche Einkommensgrößen ein umfassendes Bild der Verteilungslage liefern. In der heutigen verteilungspolitischen Diskussion spielen folgende Verteilungsmaße bzw. -statistiken eine herausragende Rolle:

- die Lohnquote,
- die Verteilung der Bezieher von Einkommen aus unselbständiger Arbeit nach der Höhe der Arbeitseinkommen,
- die Zuwachsrate der Nettoeinkommen der Unselbständigen und der Selbständigen sowie
- die Verteilung der Nettoeinkommen der Haushalte.

Die grundlegende Kritik an der Aussagefähigkeit dieser Kennziffern zielt in folgende Richtung: Während die genannten Maße in der Vergangenheit durchaus ein zutreffendes Bild der tatsächlichen Verteilungslage gegeben haben

¹ Vgl. zum folgenden R. Zeppernick [II], Die Bedeutung der Finanz- und Sozialpolitik für die Einkommensverteilung. "Finanzarchiv", N.F. Bd. 32 (1974), S. 427ff.

dürften, trifft dies heute nicht mehr zu. Die notwendige Anpassung der einzelnen Verteilungsstatistiken an die inzwischen eingetretenen Änderungen, insbesondere an die erhebliche Ausweitung des Staatssektors, hat nicht ausreichend stattgefunden.

Die Bildung von Einkommensstatistiken, in denen jeweils Gruppen von Personen und unterschiedliche Einkommensarten aggregiert werden, hängt entscheidend davon ab, welche Antworten aus den jeweiligen Statistiken abgeleitet werden sollen. Theoretisch denkbar ist eine Vielzahl unterschiedlicher Verteilungsstatistiken, je nachdem ob Individualeinkommen, Haushaltseinkommen, Arbeitseinkommen, Kapitaleinkommen, Einkommen vor und nach staatlicher Umverteilung usw. zusammengefaßt werden. Je nach Fragestellung müssen unterschiedliche Maße der Einkommensverteilung herangezogen bzw. konstruiert werden. Für Fragen der Familienpolitik wird man z.B. auf einen Haushaltseinkommensbegriff, eventuell sogar auf einen noch enger definierten Familieneinkommensbegriff zurückgreifen. Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Fragen werden sich demgegenüber an Lohneseinkommen von Individuen orientieren. Den verschiedenen wirtschaftspolitischen Fragestellungen kann deshalb nicht mit nur einem Maß der Einkommensverteilung Rechnung getragen werden. Für verteilungspolitische Fragen insgesamt erscheint grundsätzlich eine Orientierung an einem möglichst weiten Einkommensbegriff sinnvoll (innerhalb der Verteilungspolitik selbst können dabei verschiedene Einkommensbegriffe notwendig sein, je nachdem welche Zielgruppen – nach Alter, nach Familienstand, nach sozialer Bedürftigkeit, nach dem Stand der Erwerbstätigkeit – analysiert werden sollen); ein solch umfassender Begriff sollte die individuellen (bzw. haushaltsmäßigen) Markteinkommen aus den Faktoren Arbeit, Boden und Kapital und alle staatlichen Transfer-Einkommen (inklusive der monetären und realen Transfer-Einkommen) umfassen². Erst ein so globaler Einkommensbegriff erscheint geeignet,

² Auf die Umverteilung durch Organisationen ohne Erwerbscharakter sowie die Umverteilung zwischen Privaten in Form von Geschenken, die ebenfalls im Gesamteinkommen berücksichtigt werden müßten, wird im folgenden nicht weiter eingegangen; vgl. hierzu R.J. Lampman [II], S. 270ff.

die Verteilungslage von Individuen und Haushalten zu charakterisieren und damit die Verfügung über die Güter und Dienste sowie die Spartätigkeit zu erfassen. Gemessen an diesem Einkommensbegriff wird auch deutlich werden, warum die heute die verteilungspolitische Diskussion noch weitgehend bestimmenden Verteilungsmaße bzw. Verteilungsstatistiken nicht mehr als geeignet erscheinen.

Zur Lohnquote

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft hatte bereits im Jahre 1960 empfohlen, die Lohnquote, d.h. den Anteil der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit am Nettosozialprodukt zu Faktorkosten, wegen ihrer mangelnden Aussagefähigkeit aus der Verteilungsdiskussion herauszunehmen: "Weder die Höhe der Lohnquote noch ihre Veränderungen sind für sich genommen ein geeigneter Maßstab zur Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der unselbständig Beschäftigten"³. Ebenso eindeutig ist die Auffassung des Sachverständigenrates: "Die Lohnquote und deren Veränderung sagt über die Entwicklung der personellen Einkommensverteilung nichts und über die der funktionellen Einkommensverteilung nur wenig aus"⁴. Trotzdem nimmt sie in der verteilungspolitischen Diskussion - besonders in Deutschland - nach wie vor eine hervorragende Stellung ein⁵. Im Grundsatzprogramm des Deutschen

³ Bundesministerium für Wirtschaft, (Hrsg.), Gegenwärtige Möglichkeiten und Grenzen einer konjunkturbewußten Lohnpolitik in der Bundesrepublik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vom 21.2.1960. In: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, 5. Band, Gutachten vom Januar 1957 bis März 1961. Göttingen 1961, S. 86; vgl. auch K.-D. Schmidt, U. Schwarz und G. Thiebach, Das Problem der Lohnquote. Gutachten erstattet im Auftrage des Bundesministers für Wirtschaft. Tübingen 1966, S. 153.

⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Investitionen für mehr Beschäftigung - Jahresgutachten 1981/82. Stuttgart 1981, Ziffer 164.

⁵ Die Teilnehmer der Konzertierten Aktion diskutierten seinerzeit zwei Gutachten, in deren Mittelpunkt die Lohn-

Gewerkschaftsbundes aus dem Jahre 1979 wird z.B. "... ein höherer Anteil der Arbeitnehmer am Volkseinkommen"⁶ gefordert. Aus der Kritik an der Aussagefähigkeit der Lohnquote für Verteilungsfragen kann allerdings nicht geschlossen werden, inwieweit die Lohnquote zur Erklärung anderer Phänomene, z.B. der Arbeitslosigkeit oder einer nicht ausreichenden Investitionstätigkeit, mit herangezogen werden könnte. Aus der Vielzahl der Argumente, die gegen die Lohnquote als aussagefähiges Verteilungsmaß angeführt worden sind, werden im Hinblick auf die Problematik der hier behandelten Transfereinkommen nur folgende genannt⁷:

- Die Größe im Zähler der Lohnquote beinhaltet die am Markt verdienten Einkommen aus unselbständiger Arbeit. Die Residualgröße, die Gewinnquote, wird pauschal den Selbständigen zugerechnet. In der Lohnquote überhaupt nicht erfaßt sind damit die Einkommen aus den Produktionsfaktoren Kapital und Boden, soweit sie den Unselbständigen zufließen. Diese beziehen aber in zunehmendem Maße neben dem Einkommen aus Arbeit auch Einkommen aus Zinsen, Mieten und Pachten. Betrug

quote (bzw. die Lohnquoten) stand (standen); vgl. die Gutachten zum Thema: Möglichkeiten und Grenzen einer Einkommenspolitik im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik im Lichte der mittelfristigen Projektionen der Bundesregierung, des DGB und des Gemeinschaftsausschusses der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft. Erstellt vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, bearbeitet von B. Görzig und W. Kirner. Berlin 1972, und dem Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung [II], bearbeitet von K. Löbbe. Essen 1972. Die dort genannten Argumente gegen eine undifferenzierte Verwendung der Lohnquote haben nach wie vor Gültigkeit.

- ⁶ Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), Grundsatzprogramm des DGB vom 20.10.1979. Ohne Erscheinungsort, Ziffer 6.
- ⁷ Vgl. Jahresgutachten 1972 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Bundesratsdrucksache 612/72. Bonn 1972, Ziffer 411ff., Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Jg. 25, (1973), Nr. 10, und Jahresgutachten 1973 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Deutscher Bundestag, Drucksache 7/1273. Bonn 1973, Ziffer 131 und 327.

deren Anteil am Haushaltsbruttoeinkommen der Arbeitnehmer laut Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 noch 7,1 vH, stieg er bis 1978 auf 7,7 vH. Das Einkommen der Unselbständigen ist durch die Nichtberücksichtigung dieser sogenannten Querverteilung zu niedrig ausgewiesen.

- Ein nicht minder schwieriges Problem ist die heute anzutreffende Heterogenität der Gruppen der Unselbständigen und der Selbständigen. Die in der Vergangenheit vorgenommene Zuordnung der Kategorien "Selbständiger = vergleichsweise hohes Einkommen", "Unselbständiger = vergleichsweise niedriges Einkommen" trifft zwar nach wie vor auf die Durchschnittseinkommen zu; die Streuung der Einkommen dieser beiden Gruppen weist aber starke Überlappungen auf. A priori ist damit die Zuordnung von durchschnittlichen Einkommenshöhen zu sozialen Gruppen heute nur noch bedingt aussagefähig. Ursächlich hierfür ist, daß einerseits in der Gruppe der Unselbständigen auch Manager, leitende Angestellte und Beamte mit Spitzengehältern enthalten sind und andererseits in der Gruppe der Selbständigen auch Landwirte mit Kleinbetrieben sowie viele Einzelhändler mit vergleichsweise geringen Einkommen⁸. So erscheint es zumindest problematisch, Personen mit solch heterogener sozialer Stellung aggregieren zu wollen. Noch kritischer ist Recktenwald, der "dieses primitive Zwei-Klassenkonzept" für "antiquiert und anachronistisch" ansieht, da es "... ökonomische und soziale Untergruppen erfaßt, die ... höchst verschieden sind: Ein Sammelsurium von Arm und

⁸ Bei einem Einkommensvergleich zwischen Selbständigen und Unselbständigen wäre weiter zu beachten, daß die bloße Gegenüberstellung der Nettowerte nicht hinreichend aussagefähig sein kann, sofern die Selbständigen aus ihren Nettoeinkommen ihre Alterssicherung finanzieren müssen, die Unselbständigen hingegen über die gesetzliche Alterssicherung abgesichert sind; vgl. H. Schlesinger, Das Geldvermögen der Unselbständigen ist seit 1960 stark gestiegen. "Blick durch die Wirtschaft", Frankfurt, Ausgabe vom 3.2.1971.

Reich"⁹. Erschwerend kommt hierbei hinzu, daß die Lohnquote, soweit sie die einkommensmäßige Entlohnung des Produktionsfaktors Arbeit erfassen will, nur die Arbeitsleistungen der Unselbständigen, nicht hingegen die der Selbständigen enthält; die letztgenannten Einkommen sind ein nicht näher ausgewiesener Bestandteil der Gewinnquote¹⁰.

- In der Lohnquote sind ausschließlich Einkommen der primären Einkommensverteilung enthalten.

Um Aussagen über die Verteilungslage und damit die Güterversorgung von Individuen und Haushalten ableiten zu können, benötigt man aber ein Einkommensmaß, das das insgesamt verfügbare Einkommen – also nicht nur das am Markt verdiente Arbeits- (und Kapital-) Einkommen, sondern auch die staatlichen Transfer-Einkommen – erfaßt. Wie wichtig diese Forderung ist, wird deutlich, wenn man bedenkt, daß es Haushalte gibt, bei denen der Anteil der Transfer-Einkommen am insgesamt verfügbaren Einkommen größer ist als der Anteil der marktmäßigen Einkommen.

Zur Verteilung der Bezieher von Einkommen aus unselbständiger Arbeit nach der Höhe der Arbeitseinkommen

Die Verteilung der Bezieher von Einkommen aus unselbständiger Arbeit nach der Höhe ihres Arbeitseinkommens¹¹

⁹ H.C. Recktenwald, *Gerechtigkeit im Lichte der Nationalökonomie*. (Schriften der Evangelischen Darlehensgenossenschaft eG, Nr. 24.) Ohne Erscheinungsort, 1981.

¹⁰ Vgl. hierzu W. Krelle [I], *Verteilungstheorie*. Tübingen 1962, S. 3: "Das Selbständigen-Einkommen, das sich aus Lohn, Zins und Unternehmergewinn in irgendeiner Mischung zusammensetzt, ist überhaupt die Crux der funktionellen Einkommensverteilung".

¹¹ Vgl. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, (Hrsg.) [I], *Die Einkommens- und Vermögensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland*. Ausgabe 1981. Bonn 1982, S. 11ff. Die Terminologie "Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit" ist hierbei mißverständlich; in der VGR werden unter dieser Größe sämtliche Arbeitseinkommen der Unselbständigen (inklusive Arbeitgeberbeiträge zur sozialen

stellt ebenfalls nur auf die am Markt erzielten Bruttoeinkommen ab. Damit taucht wiederum das Problem der isolierten Erfassung von Einkünften aus selbständiger und nicht-selbständiger Arbeit auf. In diesem Zusammenhang sollte darauf hingewiesen werden, daß selbst das Bruttoeinkommen des Faktors Arbeit keine eindeutig quantifizierbare Größe ist, da sich analog zum Wettbewerb auf den Gütermärkten auch auf den Faktormärkten immer stärker eine "non price competition" durchsetzt. Die Fülle der quantitativ und qualitativ neben dem ausgewiesenen Einkommen aus unselbständiger Arbeit gewährten Nebenleistungen (z.B. Werkswohnungen, Wohnungsdarlehen des Arbeitgebers oder sogenannte Personalrabatte) kann dazu führen, daß sowohl innerhalb als auch zwischen einzelnen Unternehmen und Branchen erhebliche Einkommensunterschiede bestehen. Die Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit lassen darüber hinaus definitionsgemäß keinen Rückschluß über die Verteilung der Vermögenseinkünfte (über 61 Mrd. DM im Jahre 1982¹²), und erst recht keinen - ebenso wie die Lohnquote - über die Verteilung der staatlichen Transfer-Einkommen zu¹³. Soweit Verteilungsstatistiken ein umfassendes Bild der Verteilungslage und Güterversorgung einzelner Haushalte liefern sollen, erschei-

Sicherung und zusätzliche Sozialaufwendungen der Arbeitgeber) verstanden, in der Öffentlichkeit vielfach eine Einkommensgröße, in der die Arbeitgeberbeiträge zur sozialen Sicherung und die sonstigen sozialen Aufwendungen nicht enthalten sind.

- 12 Vgl. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) [II], Statistisches Taschenbuch 1983. Arbeits- und Sozialstatistik. Bonn 1983, Tabelle 1.8 und 1.9. Zur Erfassung der Vermögenseinkünfte vgl. M. Euler [II], Zusammensetzung und Verteilung der Einkommen privater Haushalte 1969. "Wirtschaft und Statistik", Jg. 1972, S. 709: "Die Verzinsung von Guthaben bei Bausparkassen und Lebensversicherungsunternehmen läßt sich überhaupt nicht oder nur schwer ermitteln, weil die Zinsen meist dem Guthaben zugerechnet werden und erst bei Vertragsablauf ausgezahlt werden. Sie werden deshalb von den Haushalten meist nicht als Einnahmen (Einkommen? R.Z.) verbucht".
- 13 Im Jahre 1982 erreichten monetäre und reale Transfers 348 Mrd. DM bzw. 325 Mrd. DM. Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) [I], S. 283.

nen Verteilungsmaße, die nur die Einkommen eines Produktionsfaktors ausweisen, für die Beantwortung solcher Fragen nicht geeignet.

Zur Zuwachsrate der Nettoeinkommen der Unselbständigen und der Selbständigen

Die im vorherigen Absatz vorgebrachte Kritik, insbesondere die Nichterfassung der Vermögenseinkünfte und die mangelnde Erfassung der staatlichen Einkommen, trifft für die Nettoeinkommen aus unselbständiger Arbeit insofern nicht zu, als Verteilungseffekte von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen zur sozialen Sicherung und der Lohnsteuer erfaßt werden. Verteilungseffekte durch andere staatliche Abgaben (insbesondere durch indirekte Steuern) sowie die noch wichtigeren Verteilungseffekte durch monetäre und reale staatliche Transfers fehlen demgegenüber allerdings völlig.

Noch problematischer im Hinblick auf die Aussagefähigkeit des Nettoeinkommens der Unselbständigen¹⁴ ist die methodisch umstrittene Frage, ob eine solche Einkommensgröße überhaupt sinnvoll erfaßt werden kann. Die Verrechnungspraxis überzahlter Lohnsteuer mit der Einkommensteuer führt zu einer Verzerrung der ausgewiesenen Lohnsteuerbelastung. In § 46 EStG ist geregelt, in welchen Fällen Lohnsteuerpflichtige, genauer: Empfänger von Einkünften aus nicht-selbständiger Arbeit, zur Einkommensteuerveranlagung herangezogen werden. Erstattungen aufgrund negativer Einkünfte, z.B. aus Vermietung und Verpachtung, vermindern nicht das Aufkommen der Lohnsteuer, sondern das der veranlagten Einkommensteuer. Damit weist das Lohnsteueraufkommen, sofern es als Indikator der steuerlichen Belastung der Arbeitnehmer interpretiert wird, eine zu hohe Belastung aus. Das Statistische Bundesamt erwägt, dieses Problem durch ein neues Schätzverfahren zu mildern; denn insbesondere in den letzten Jahren hat dieses Phänomen durch den Anstieg der Zahl der einkommensteuer-

¹⁴ Vgl. o.V., DGB-Zielprojektion. "Welt der Arbeit" (Extra-Dienst), November 1972, und o.V., DGB legt mittelfristige Zielprojektion vor. (DGB-Nachrichten-Dienst, ND 358/72.) Düsseldorf, 23. November 1972, S. 2.

pflichtigen Arbeitnehmer und der gestiegenen negativen Einkünfte an Bedeutung gewonnen.

Zur Verteilung der Nettoeinkommen der Haushalte

Während die bisherigen Verteilungsgrößen auf die (Markt-) Einkommen und deren Abgabenbelastung abstellten, wird bei der Verteilung der monatlichen Nettoeinkommen der Haushalte¹⁵ von den gesamten Nettoeinkommen der Bezugseinheiten (Individuen, Haushalte, Familien) ausgegangen. Für sozialpolitische Fragen ist das insgesamt zur Verfügung stehende Haushalts- bzw. Familieneinkommen sicherlich aussagefähiger als das erzielte Markteinkommen. Trotzdem ist es fraglich, ob die Verteilung der Nettoeinkommen für Verteilungsfragen ein ausreichendes Maß ist. Zwar erfaßt diese Verteilung alle Markteinkommen aus Arbeit und Kapital (insofern ist sie wesentlich umfassender als die bisher genannten Verteilungsmaße); die indirekten Steuern sind jedoch nicht berücksichtigt, die Transfers vom Staat oder von anderen Sektoren fehlen völlig¹⁶. Gemessen an der Verteilung aller Güter und Dienste sind also auch in dieser Verteilung wesentliche Einkommensbestandteile nicht erfaßt. Deshalb erscheint es problematisch, anhand einer solchen Einkommensstatistik zu behaupten: "Auch in den einzelnen Gruppen veränderte sich die personelle Einkommensverteilung im Verlauf der sechziger Jahre nicht

¹⁵ Vgl. Jahresgutachten 1972 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Ziffer 445ff.

¹⁶ Die möglicherweise hieraus resultierenden Probleme wurden zwar gesehen, aber nicht weiter berücksichtigt; vgl. M. Euler [II], S. 712: "Die hier verwendete Abgrenzung des Haushaltsbrutto- und -nettoeinkommens ist an die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen angelehnt und schließt deshalb bestimmte Einnahmen aus, die gesamtwirtschaftlich nicht als Einkommen der privaten Haushalte anzusehen sind, obwohl sie für den Einzelhaushalt in bestimmten Fällen eine nicht unerhebliche Vergrößerung der verfügbaren Mittel bedeuten könnten".

nennenswert"¹⁷, denn mit einer solchen Aussage werden leicht Assoziationen einer (nach wie vor) "ungerechten" Einkommensverteilung verbunden.

¹⁷ Vgl. Jahresgutachten 1972 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Ziffer 445.

Viertes Kapitel

Unterschiede zwischen marktmäßigen Einkommen und staatlichen Transfer-Einkommen

Bei der Behandlung der Transfereinkommen stößt man auf eine Reihe von Fragen, die näher analysiert werden sollen, z.B.:

- Welche Arten staatlicher Transfer-Einkommen gibt es und wie unterscheiden sie sich gegenüber marktmäßigen Einkommen?
- Von welchen Variablen hängt die Höhe der staatlichen Transfer-Einkommen ab?
- Inwieweit können staatliche Transfer-Einkommen beim einzelnen Haushalt kumulieren?

Um die beiden Einkommenskategorien marktmäßiger und staatlicher Einkommen klar gegeneinander abzugrenzen, wird gezeigt, wie sich das Gesamteinkommen zusammensetzt und - vor allem - von welchen Variablen wiederum die staatlichen Einkommen abhängen. Mit dieser Darstellung werden die möglichen Wirkungen einzelner bzw. kumulierter Transfers auf die Einkommensverteilung bei einzelnen Haushalten bzw. Individuen verdeutlicht. Eng verknüpft mit der kumulierten Wirkung einzelner Transfers ist die Diskussion über Transfersalden¹, bei denen jeweils Sum-

¹ Vgl. die zurückhaltende Einstellung gegenüber Transfersalden bei W. Schmähl, Effektivität und Effizienz staatlicher Transferpolitik - Theoretische und empirische Probleme des

men negativer und positiver Transfers je Haushalt bzw. Individuum gebildet und anschließend saldiert werden. Beiden Ansätzen gemeinsam sind die im folgenden behandelten Probleme von der Summenbildung verschiedener Transfers bis hin zur grundsätzlichen Frage, ob überhaupt verschiedene Transfers summiert werden können.

Eine Summenbildung von Transfers setzt voraus, daß die einzelnen Transfers sowohl hinsichtlich ihrer Dimension als auch hinsichtlich ihrer qualitativen Ausprägung additionsfähig und saldierungsfähig sind. Soweit Transfers die Dimension D-Mark/Zeiteinheit tragen, ist die erste Voraussetzung formal erfüllt. Schwierigkeiten ergeben sich bei all denjenigen Transfers, die erst über eine Bewertung oder Umrechnung in D-Mark-Größen ausgedrückt werden können, z.B. bei den Realtransfers im Bildungs-, Wohnungs- oder Verkehrsbereich. Die Bewertungsproblematik ist dabei außerordentlich vielschichtig. Beispielsweise ist umstritten, ob das reale Angebot des Sektors Gesundheit überhaupt in eine Einkommenskategorie transformiert werden kann. Noch problematischer ist die genannte qualitative Voraussetzung. Das soziale Sicherungssystem als Teil des Transfersystems beruht in der Bundesrepublik Deutschland auf stark unterschiedlichen Prinzipien. Als Beispiele angeführt seien das vorwiegend der Sozialversicherung zugrundeliegende Versicherungsprinzip, das Entschädigungsprinzip, auf dem z.B. die Unfallversicherung basiert, das für die Beamtenversorgung im Grundgesetz festgelegte Alimentationsprinzip sowie das wiederum nach ganz anderen Kriterien gestaltete Subsidiaritätsprinzip, wie es sich in der Sozialhilfe niedergeschlagen hat. Die genannten Prinzipien sind Ausdruck unterschiedlicher Zielvorstellungen. Berücksichtigt man darüber hinaus die Vielfalt der Ziele, die mit einzelnen Trans-

zielgerichteten Einsatzes von Transfers im Hinblick auf Gruppen der Bevölkerung. (Institut Finanzen, Steuern und Sozialpolitik, Fachrichtung Sozialpolitische Forschung, der Freien Universität Berlin, Arbeitspapier Nr. 7.) Berlin 1980. Als Protagonist für die Verwendung von Transfersalden ist demgegenüber zu nennen: H.-J. Krupp, Das monetäre Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland - Elemente eines Gesamtbildes. In: H.J. Krupp und W. Glatzer (Hrsg.), Umverteilung im Sozialstaat. Frankfurt und New York 1978, S. 37.

fers verfolgt werden - z.B. wohnungspolitischer, arbeitsmarktpolitischer, gesundheitspolitischer, familienpolitischer, steuerpolitischer und verteilungspolitischer Art -, so wird die Spannweite noch größer. Doch nicht nur auf der Leistungsseite, auch auf der Finanzierungsseite der Transfers können erhebliche qualitative Unterschiede auftreten, je nachdem ob ein Transfer ohne oder mit eigenem Finanzierungsbeitrag vorliegt. Im letztgenannten Fall, d.h. in Fällen von Versicherungsrenten, wäre weiterhin zu berücksichtigen, ob der Finanzierungsbeitrag über eine proportionale Abgabe auf das versicherungspflichtige Einkommen oder über eine allgemeine Steuerfinanzierung geleistet wird. Je nach Gewichtung dieser unterschiedlichen Prinzipien und Ziele kann man zu unterschiedlichen Auffassungen darüber gelangen, ob die einzelnen positiven Transfers addiert und gegebenenfalls anschließend mit der Summe der negativen Transfers saldiert werden dürfen. Sofern z.B. das Wohngeld mit steigendem Markteinkommen fällt, könnte man dies anders beurteilen, als wenn die nur subsidiär gewährte und an strenge Auflagen gebundene Sozialhilfe in solch einem Fall zurückgehen würde. Den verteilungs- und wohnungspolitischen Zielvorstellungen könnte ein anderer Stellenwert hinsichtlich der Anrechnung auf das Markteinkommen beigemessen werden als der Sozialhilfe, die bewußt als letztes "Auffangnetz" des sozialen Sicherungssystems konzipiert ist. Auch könnte es problematisch sein, die negativen Transfers Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zusammenzufassen, da durch Beiträge eine zurechenbare, bestimmte Ansprüche begründende Leistung erbracht wird bzw. werden soll, bei Steuern hingegen eine solche direkte Leistungszurechnung nicht möglich ist.

Umgekehrt könnte es durchaus fraglich sein, ob Sozialleistungen, die aufgrund vorangegangener Beitragszahlungen in Anspruch genommen werden, mit Transfers gleichgesetzt werden dürfen, denen keine eigenen Finanzierungsleistungen gegenüberstehen und die ausschließlich aus Umverteilungsgründen gewährt werden. Liegen grundlegende Unterschiede hinsichtlich der Finanzierung vor, könnte eine Summierung solcher Transfers abgelehnt werden. An dieser Stelle müßte man allerdings berücksichtigen, daß die Unterscheidung in staatliche Übertragungen mit und ohne eigenen Finanzierungsbeitrag des Begünstigten nicht so scharf ist, wie es zunächst den Anschein hat. Häufig enthalten beitragsfinan-

zierte Sozialleistungen quantitativ erhebliche steuerliche Finanzierungselemente, z.B. den Bundeszuschuß in der Rentenversicherung und die aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanzierten Defizite der Bundesanstalt für Arbeit. Eine Unterscheidung in Transfers, für die vorher Gegenleistungen erbracht wurden, und solche, die ausschließlich der Umverteilung dienen, ist weiterhin nicht aufrechtzuerhalten, wenn zusätzlich zu interpersonellen Überlegungen auch intergenerative, intertemporale und gegebenenfalls auch interfamiliäre Betrachtungen angestellt werden. Z.B. könnte das Kindergeld als Transfer klassifiziert werden, der ausschließlich Umverteilungszwecken dient und für den von den Begünstigten kein Finanzierungsbeitrag erbracht wird. Würde diese üblicherweise auf Stichtags- oder Jahresbasis durchgeführte interpersonelle Betrachtung durch eine langfristige intergenerative Betrachtung ersetzt, dann dürfte man zu ganz anderen Aussagen gelangen, sofern beispielsweise das Kindergeld als "Gegenleistung" für das Aufziehen der Kinder im Zusammenhang mit späteren Rentenleistungen interpretiert würde. Ebenso könnten vergleichsweise hohe Transferleistungen aus der Krankenversicherung anders bewertet werden, wenn in einer intertemporalen Analyse die individuellen Beiträge an die Krankenversicherung sowie die Leistungen aus ihr über einen längeren Zeitraum hinweg erfaßt würden. Vergleichsweise niedrige Leistungen in jungen Jahren würden vergleichsweise hohen Leistungen im Alter gegenüberstehen, da die Leistungen aus der Krankenversicherung stark vom Lebensalter abhängig sind. Ähnliche Überlegungen könnten für BAFöG angestellt werden, sofern der zunächst gewährte positive Transfer mit in späteren Jahren zu zahlenden negativen Transfers (Progression der Einkommensteuer) in Zusammenhang gebracht würde. Mehrere Jahre umfassende Verteilungsanalysen und die dafür erforderlichen personellen Zu-rechnungen sind um ein Vielfaches schwieriger durchzuführen als die üblichen Verteilungsanalysen auf Jahresbasis. An dieser Stelle geht es vor allem darum zu verdeutlichen, daß interpersonelle Analysen auf Jahresbasis durch mehrere Jahre umfassende intergenerative und intertemporale Analysen relativiert werden können und die scheinbar eindeutige Aufteilung in Transfers mit und ohne eigenen Finanzierungsbeitrag einer differenzierten Betrachtung bedarf.

Ein weiteres Problem für die Summenbildung der Transfers ist die Empfängereinheit der jeweiligen Transfers, d.h. vorwiegend der Haushalt bzw. das Individuum. Eine Reihe von Transfers bzw. deren Berechnungsbestimmungen gehen vom Haushaltskonzept aus (z.B. Wohngeld, Sozialhilfe). Eine rechnerische Umlegung der Transfers auf Einzelpersonen kann zu Fehlinterpretationen führen, soweit unechte Durchschnitte ausgewiesen würden; z.B. wäre die Kindergeldleistung je Haushalt wenig aussagefähig, wenn auch Kinderlose mit einbezogen wären. Hinzu kommt, daß aussagefähige Transfersalden von Haushalten häufig eine mehrdimensionale Aufgliederung nach sozialökonomischen Merkmalen erfordern, etwa nach der Einkommenshöhe, nach dem Alter des Haushaltsvorstands und der Haushaltsmitglieder, nach dem Status der Erwerbstätigkeit der Haushaltsmitglieder. Im Einzelfall müßte geprüft werden, welche Faktoren den jeweiligen Transfersaldo bestimmt haben bzw. ob sich bei alten und jungen Mitgliedern innerhalb eines Haushalts die Transfers gegenseitig kompensieren. So ist z.B. in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1973 der Anteil der positiven Transfersalden bei gleicher Höhe des Bruttoeinkommens bei Selbständigenhaushalten größer als bei Arbeiterhaushalten², d.h. in diesen Fällen empfangen die Haushalte mehr positive Transfers als sie negative leisten. Die Erklärung dieses zunächst erstaunlichen Phänomens ist, daß Selbständigenhaushalte in der Regel keine Pflichtbeiträge an die Sozialversicherung zahlen und folglich deutlich geringer durch negative (öffentliche) Transfers belastet sind (wohl aber durch private Beiträge an Lebensversicherungen). Ebenso muß bei Einkommensvergleichen zwischen Selbständigenhaushalten und Arbeitnehmerhaushalten beachtet werden, daß die durchschnittliche Zahl der Mitglieder je Haushalt bei Selbständigen deutlich höher ist, nämlich 4,6, als bei Arbeitnehmerhaushalten, 2,9 (1980). Hinter gleich hohen Transfersalden (bzw. Transfersummen) können somit sowohl hinsichtlich der Struktur als auch hinsichtlich des Transfervolumens völlig unterschiedliche Sachverhalte stehen. Schon von daher erschiene es problematisch, ausschließlich den Transfersaldo als Entscheidungsindikator für verteilungsmäßige oder andere Fragestellungen - wie z.B. Effizienz und Transparenz des Transfersystems - zu verwenden.

² Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Übersicht 7.1.

Der Summenbildung der Transfers stehen, wie gezeigt, eine Reihe von Schwierigkeiten gegenüber. Dies gilt insbesondere für die bei der folgenden Darstellung der Arten der Transfers noch deutlicher werdende Problematik, überhaupt eine umfassende Summenbildung aller Transfers durchzuführen. Bisher können nur spezifisch aggregierte Teilsummen von Transfers und damit partielle Transfersalden gebildet werden, z.B. ausgewählte Gruppen positiver und/oder negativer monetärer Transfers, wiederum anders aggregierte Gruppen monetärer und realer Transfers. Ein negativer Transfersaldo einzelner Haushalte auf der Basis ausgewählter monetärer Transfers könnte eine grundlegend andere Verteilungslage ausweisen als ein Transfersaldo, der auch noch reale Transfers berücksichtigt. Gesicherte Aussagen über die gesamte Verteilungssituation können deshalb nicht gemacht werden. Diese Einschränkung des Aussagegehalts von Transfersummen bzw. Transfersalden muß stets gesehen werden. Hinzu kommt, daß die meisten Verteilungsanalysen indirekte Steuern und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung nicht berücksichtigen³, die die gewonnenen Verteilungsergebnisse relativieren oder sogar überkompensieren können. Dieses Risiko für den Aussagegehalt einzelner Transfersummen bzw. Transfersalden ist zur Zeit nicht vermeidbar. Die Alternative, auf partielle Transfersummen ganz zu verzichten, würde das Risiko verteilungspolitischer Fehlentscheidungen jedoch stark erhöhen. Möglicherweise mit Fehlern behaftete Informationen sind jedoch überhaupt keinen Informationen bei Transferanalysen eindeutig vorzuziehen.

Andererseits erschiene es, selbst wenn statistische Informationen über alle Transfers vorlägen, nicht sinnvoll, "allumfassende" Transfersummen zu bilden. Das Problem der Summenbildung und Aggregation hängt vielmehr entscheidend davon ab, für welche Fragestellungen Aussagen abgeleitet werden sollen. Selbst bei besseren Statistiken würden deshalb nach wie vor partielle Transfersummen ermittelt werden, die allerdings umfassender sein dürften als die heute ausgewiesenen. Gegen einen Ansatz "allum-

³ So z.B. auch H.-J. Krupp; vgl. dagegen H.D. von Loeffelholz [1], Die personale Inzidenz des Sozialhaushalts. (Abhandlungen zu den Wirtschaftlichen Staatswissenschaften, Bd. 15.) Göttingen 1979.

fassender" Transfersummen spräche auch die Unterschiedlichkeit der einzelnen Ziele, die mit einzelnen Transfers verfolgt werden und die nur bedingt eine Aggregation sinnvoll erscheinen lassen.

Trotz der genannten Einschränkungen statistischer und inhaltlicher Art sollte grundsätzlich eine möglichst umfassende Summenbildung von Transfers angestrebt werden; denn dies ist die notwendige Voraussetzung, um weitreichende verteilungspolitische Aussagen über die gesamte Einkommenssituation von Individuen bzw. Haushalten ableiten zu können. Jedes Transfer-Einkommen - gleichgültig, ob damit z.B. familienpolitische, wohnungspolitische, vermögenspolitische oder gesundheitspolitische Ziele verfolgt werden - hat auch verteilungspolitische Konsequenzen, die zumindest in ihrer Gesamtheit sichtbar gemacht werden sollten. Streng hiervon getrennt werden müßten die Schlußfolgerungen, die anhand der gewonnenen Transfersummen bzw. Transfersalden gezogen werden könnten. Dies wäre erst der zweite Schritt der Analyse. Hierbei würde man mit Sicherheit die Unterschiedlichkeit der genannten Ziele berücksichtigen müssen, die mit Transfers verfolgt werden, und es wäre durchaus möglich und sogar wahrscheinlich, daß aus verschiedenen Transfersummen unterschiedliche politische Schlußfolgerungen gezogen würden. Die Unterschiedlichkeit der Ziele rechtfertigt aber nicht, von vornherein auf eine integrierte Betrachtungsweise der einzelnen Transfers zu verzichten. Ein umfassendes Bild der Verteilungssituation erscheint vielmehr dringend erforderlich, um überhaupt eine gezielte Verteilungspolitik durchführen zu können. Die Sorge mancher Autoren, die Summenbildung von Transfers würde dazu führen, daß alle mit Transfers verfolgten Ziele dem Verteilungsziel untergeordnet bzw. ignoriert würden, ist unbegründet.

Transfers werden in dieser Arbeit als Mittel zur Erreichung vorgegebener Ziele in den bereits mehrfach genannten Politikbereichen, z.B. der Wohnungs-, Renten-, Arbeitsmarkt-, Gesundheits-, Bildungs-, Vermögens-, Steuer- und Familienpolitik, gesehen. Offen gelassen wird die Frage, inwieweit die "Instrumente" Transfer-Einkommen als eigenständiger Zielbereich angesehen werden könnten und damit eine eigenständige "Transferpolitik" begründet werden könnte. Auf die Grundsatzdiskussion, ob es überhaupt

sinnvoll ist, Zielbereiche nach Instrumenten zu klassifizieren - vgl. z.B. die Steuerpolitik - soll deshalb bewußt nicht näher eingegangen werden⁴. Ebenso wird davon abgesehen, eigenständige Ziele der Transferpolitik zu definieren bzw. sogar eine integrierte Transferfunktion aufzustellen. Soweit hier dennoch von transferpolitischen "Zielen" gesprochen wird, handelt es sich um den grundsätzlichen Ansatz dieser Arbeit, die Summe der verteilungsmäßigen Wirkungen der einzelnen staatlichen Regelungen der genannten Politikbereiche zu erfassen - und damit sozusagen in einem Querschnitt die Summe der Transfers beim Individuum bzw. einzelnen Haushalt zu ermitteln. An die Stelle der bisher dominierenden vertikalen Verteilungsanalysen innerhalb der einzelnen Systeme der Rentenpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik usw. tritt damit ergänzend ein integrierter Querschnittsansatz der Verteilungswirkungen für die interessierenden Bezugseinheiten (z.B. Haushalte).

Nach diesen generellen Bemerkungen über Probleme der Summenbildung von Transfers und Transfersalden und über "Transferpolitik" soll nun im folgenden versucht werden, die Unterschiede zwischen marktmäßigen und staatlichen Einkommen anhand der die staatlichen Einkommen erklärenden Variablen herauszuarbeiten.

1. Unterschiede aufgrund der Art des Einkommen

Die TEK hat sich in ihrem Zwischenbericht ausführlich mit der Definition der Transfers und mit den unterschiedlichen, sich zum Teil überschneidenden Abgrenzungskonzepten für Transferleistungen bzw. staatliche Einkommen auseinandergesetzt:

⁴ Schmähl lehnt es ab, Ziele anhand von Instrumenten zu definieren und spricht sich gegen den Begriff "Transferpolitik" aus; vgl. W. Schmähl, Effektivität und Effizienz staatlicher "Transferpolitik" - Theoretische und empirische Probleme des zielgerichteten Einsatzes von Transfers im Hinblick auf Gruppen der Bevölkerung. In: M. Pfaff (Hrsg.), Effizienz und Effektivität staatlicher Transferpolitik in der Wirtschaftskrise. Berlin 1983, S. 61ff.

- monetäre/reale Transfers,
- positive/negative Transfers,
- direkte/indirekte Transfers,
- explizite/implizite Transfers.

Danach werden Transfers generell als Leistungsströme verstanden, "denen keine spezielle Gegenleistung im Produktionsprozeß gegenübersteht und die kein Entgelt für die Nutzung von Produktionsfaktoren sind. Transfers lassen sich dann als Übertragung von Ansprüchen auf Güter und Dienste außerhalb des marktmäßigen Verteilungsprozesses definieren"⁵. Der so definierte Transferbegriff umfaßt die personell zurechenbaren Umverteilungseffekte des staatlichen Sektors. Außer Betracht bleiben dabei die Umverteilungseffekte aufgrund staatlicher Eingriffe in die Marktordnung (z.B. Marktzutrittsbeschränkungen).

Drei Gruppen von Transfers, die monetären, die realen und die impliziten Transfers sollen näher untersucht werden. Die TEK hat erstmals eine Gesamtschau dieser Transferbereiche in der Abgrenzung des Sozialbudgets für das Jahr 1978 geliefert⁶:

- die monetären Transfers betrugen 306 Mrd. DM,
- die entsprechenden Real-Transfers summierten sich auf 97 Mrd. DM,
- die impliziten Transfers wurden mit 37 Mrd. DM angesetzt.

1.1. Monetäre Transfers

Während am Markt erzielte Einkommen primär als monetäres Äquivalent für erbrachte Leistungen angesehen werden können, trifft der vorwiegend monetäre Charakter nur für einen Teil staatlicher Einkommen zu, wie z.B. Kindergeld,

⁵ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [I], S. 36.

⁶ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], S. 23.

Ausbildungsförderung, Wohngeld, Arbeitslosengeld, Pensionen, Renten, Sozialhilfe, Kurzarbeitergeld, Krankengeld. Zusammengekommen betrugen die Ausgaben für diese in der VGR als "geleistete laufende Übertragungen" bezeichneten monetären Transfers im Jahr 1982 348,1 Mrd. DM. Darin sind Ausgaben für Subventionen in Höhe von 28,7 Mrd. DM enthalten. Letztere kommen auch privaten Haushalten zugute. Gemessen an den laufenden Gesamtausgaben des Staates des gleichen Jahres in Höhe von 717 Mrd. DM⁷, waren damit in dieser Abgrenzung knapp die Hälfte Ausgaben für geldliche Transferleistungen.

Die hier ausgewiesenen geldlichen Transferleistungen erfassen nicht alle auf Interventionen des Staates beruhenden Transfers. Es gibt eine Reihe von Transfers, die nicht zu den staatlichen Einkommensübertragungen zählen, obwohl sie vom Gesetzgeber beschlossen worden sind. Als Beispiel hierfür sei die Lohnfortzahlung mit einem Aufwand von 23,5 Mrd. DM im Jahre 1982 genannt⁸. Da diese "nicht-staatlichen" Transfers nach dem Willen des Gesetzgebers ausschließlich von den Unternehmen finanziert werden müssen, fehlen sie definitionsgemäß in einer Aufstellung der staatlichen Transfers. Streng genommen müßte die Gruppe dieser monetären Transfers den ausgewiesenen (staatlichen) monetären Transfers zugerechnet werden. Grundsätzlich sind monetäre Transfers im Hinblick auf die Bewertung unproblematisch, da sie bereits in Geldgrößen ausgedrückt sind.

1.2. Reale Transfers

Unter realen Transfers soll die Inanspruchnahme vom Staat entgeltlich oder zum Nulltarif angebotener Güter und Dienstleistungen verstanden werden. Während monetäre Transfers das verfügbare Einkommen erhöhen, führen Realtransfers zu einem Anstieg des Realeinkommens⁹. Die Klas-

⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) [I], S. 283.

⁸ Vgl. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) [III], Materialband zum Sozialbudget 1983. (Berichte und Dokumentationen.) Bonn 1983/1984, S. 44.

⁹ So auch die Auffassung Transfer-Enquête-Kommission [I], S. 37. "Monetäre Transfers erhöhen bei demjenigen, dem

sifizierung der Realtransfers als "Einkommen" mag zunächst ungewöhnlich erscheinen. Die oben angeführten Beispiele im Zusammenhang mit der beruflichen Bildung bzw. dem Angebot an Gesundheitsleistungen haben aber eindeutig gezeigt, daß das Einkommensäquivalent realer Transfers ebenfalls als Einkommen berücksichtigt werden muß¹⁰.

Im Unterschied zu den monetären Transfers, die, jede für sich, durch mehr oder weniger ausgeprägte personale Verteilungswirkungen gekennzeichnet sind, lassen sich die vom Staat bereitgestellten Güter und Dienste in Realtransfers mit einer gruppen- bzw. haushaltsspezifischen Verteilungsstruktur und in solche Leistungen unterteilen, die zu keiner besonderen Begünstigung (oder Diskriminierung) führen. Zu den letzteren zählen die klassischen Staatsaufgaben¹¹.

Überlegenswert erscheint es, die "gruppenspezifischen Realtransfers" in den Kreis staatlicher Maßnahmen mit potentieller Umverteilungswirkung einzubeziehen. So handelt es sich beispielsweise bei der Unterrichtung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen in Schulen und Hochschulen, der Bereitstellung von Krankenhaus- und Arztleistungen sowie von Arzneimitteln durch die gesetzliche Krankenkasse oder dem sozialen Wohnungsbau um Leistungen, die Einzelpersonen oder Haushalten unmittelbar zugute kommen. Die Inanspruchnahme derartiger Leistungen kann die Einkommensposition eines Haushalts wesentlich verändern.

die Leistung zukommt, das nominale Einkommen, reale Transfers hingegen unmittelbar das Realeinkommen".

¹⁰ Vgl. auch M. Bronfenbrenner, *Income Distribution Theory*. Chicago 1971, S. 35 und 114; United Nations (Ed.), *Distribution Policies in Long Term Development Planning*. New York 1973, S. 7.

¹¹ Die Theorie der öffentlichen Güter leitet das staatliche Angebot überwiegend aus der technischen Unteilbarkeit ab, d.h. diese Güter können weder dem Ausschlußprinzip unterworfen werden, noch rivalisiert der Konsum einer Person mit den Nutzungsmöglichkeiten anderer Konsumenten. Vgl. G. Krause-Junk, *Abriß der Theorie der öffentlichen Güter*. In: F. Neumark (Hrsg.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*. 3. Auflage, Tübingen 1977, Bd. I, S. 687ff.

Ein Überblick über einzelne reale Transfers, z.B. in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Kultur, Verkehr, Wohnen, läßt aber erahnen, welche Schwierigkeiten auftreten, für alle diese Bereiche übergreifende Abgrenzungs- und Vergleichskriterien zu finden. Wie sollen z.B. so heterogene Güter wie Besuch eines Schwimmbades, eines Theaters bzw. einer Universität, kostenloser Impfschutz, Fahrt auf einer Autobahn, Wohnen in einer verbilligten Sozialwohnung oder Schutz des Eigentums in vergleichbare Einkommenskategorien umgerechnet werden, insbesondere soweit diese Güter allen Bürgern kostenlos angeboten werden. Insofern ist es nicht weiter verwunderlich, daß in der Literatur auch die Auffassung vertreten wird, die bei realen Transfers auftretenden Daten-, Schätz-, Bewertungs- und Zurechnungsprobleme seien so schwierig, daß eine differenzierte Zuordnung von Realtransfers auf einzelne Haushalte nicht möglich sei¹².

Die TEK hatte ursprünglich die Hoffnung, die monetären und realen Transfers beim einzelnen Haushalt integriert ausweisen zu können. Die hierfür erforderlichen statistischen und methodischen Grundlagen reichten für dieses Vorhaben jedoch nicht aus. Bei den meisten Realtransfers erschien nicht einmal die isolierte Summierung beim einzelnen Haushalt vertretbar. Dies ist um so bedauerlicher, als die durch monetäre Transfers ausgewiesenen Verteilungseffekte zu einem ganz anderen Gesamtergebnis bei einzelnen Haushalten führen könnten, je nachdem, ob diese einzelnen staatlichen Einkommen kumulieren oder sich kompensieren. Immerhin betrugen die gruppenspezifischen Realtransfers nach Berechnungen der TEK 1975 schätzungsweise 156 Mrd. DM, vom RWI werden die Realtransfers allein in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Verkehr sogar auf knapp 180 Mrd. DM im Jahr 1978 beziffert¹³. Die

¹² Vgl. H.-J. Krupp, S. 30; vgl. auch die "radikale" Haltung bei U.K. Hicks, Public Finance. New York 1947, S. 297, die eine Bewertung öffentlicher Güter und deren Zurechnung auf individuelle Haushaltsgruppen kategorisch ablehnte.

¹³ Vgl. dazu H. Hanusch, K.-D. Henke, K. Mackscheidt, M. Pfaff und Mitarbeiter, Verteilung öffentlicher Realtransfers auf Empfängergruppen in der Bundesrepublik Deutschland. Schriften zum Bericht der Transfer-Enquête-

Berechnung des RWI, das für die Arbeitnehmerhaushalte eine integrierte Verteilungsrechnung unter Einschluß der gruppenspezifischen Realtransfers anstellte, deuten auf erhebliche Redistributionseffekte realer Transferleistungen hin. Während der Staat die Einkommensverteilung bei Arbeitnehmern durch monetäre Lasten und Leistungen um 7 vH nivelliert, vermindern allein die in Einkommensäquivalente umgerechneten Sachleistungen der gesetzlichen Krankenversicherung die Einkommensdisparität um knapp 19 vH¹⁴. Insofern bekommt man eine Vorstellung, welches erhebliche quantitative Verteilungsvolumen in der Verteilungs- und transferpolitischen Diskussion fehlt, wenn ausschließlich auf monetäre Transfers abgestellt wird. Andererseits ist die TEK, wie schon angedeutet, trotz mehrerer von ihr vergebener Forschungsvorhaben zu diesem Thema zu der Auffassung gelangt, daß die wünschenswerte und notwendige Zusammenfassung dieses Transferbereichs mit dem monetären Transferbereich heute wissenschaftlich noch nicht genügend abgesichert ist¹⁵.

Der Verfasser teilt die Auffassung der TEK, die für die angewandte Verteilungspolitik eine erhebliche Einschränkung bedeutet; denn anhand monetärer Verteilungsanalysen abgeleitete Empfehlungen für die Politik können sich später wegen der realen Transfers als revisionsbedürftig erweisen. Im Rahmen dieser Arbeit sind Verteilungseffekte der realen Transfers, soweit nicht ausdrücklich angesprochen, aus den im folgenden dargelegten Gründen nicht berücksichtigt. Mit diesen grundsätzlichen Anmerkungen zu realen Transfers soll wenigstens verdeutlicht werden, welche Fragen in die-

Kommission "Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland". Stuttgart u.a. 1983, Bd. 3, Teilband 1, S. 37.

- A. Obersteller, Umverteilungswirkungen gruppenspezifischer Realtransfers bei Arbeitnehmern - Zur Bedeutung öffentlicher Leistungen im Umverteilungsprozeß. "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung", Berlin, Jg. 34 (1983), S. 28. Die Summe der im Sozialbudget genannten Realtransfers für das Jahr 1978 betrug demgegenüber nur 97 Mrd. DM; vgl. Transfer-Enquête-Kommission II, Übersicht 1.1.

¹⁴ Vgl. A. Obersteller, S. 44.

¹⁵ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Kapitel 2, und die dort genannten Gründe.

sem Bereich einer weiteren Forschung und Klärung bedürfen.

Generell können Realtransfers sowohl im privatwirtschaftlichen als auch im staatlichen Bereich vorkommen. Als Beispiel genannt seien für marktmäßige Realeinkommen Deputatleistungen, kostenlose oder zu vergleichsweise niedrigeren Preisen abgegebene Güter aus eigener Produktion, Werks-, Urlaubsquartiere, Werkswohnungen. Das quantitative Gewicht der durch den Markt verteilten Realeinkommen macht aber nur einen geringen Bruchteil der staatlichen Realtransfers aus; deshalb brauchen sie hier nicht weiter berücksichtigt zu werden.

Demgegenüber haben die staatlichen Realtransfers, die erst durch eine Bewertung in D-Mark-Einheiten vergleichbar und additionsfähig gemacht werden können, ein erhebliches quantitatives Gewicht. Sowohl die Summenbildung als auch die Bewertung bereiten erhebliche Probleme. Soweit die öffentlichen Ausgaben z.B. für den sozialen Wohnungsbau und die Hochschulen ausgewiesen werden, sind sie aus den Haushaltsplänen von Bund und Ländern zu ersehen. Doch selbst bei diesen vergleichsweise einfach zu ermittelnden Werten treten Zurechnungsprobleme auf, sofern z.B. Leistungen an dritte Personen erfolgen, die dann erst mittelbar den Begünstigten zugute kommen. Als Beispiel seien nochmals der Hochschulbau und der soziale Wohnungsbau angeführt. Um diese Realtransfers anbieten zu können, müssen sie vorher erstellt worden sein, in der Regel durch private Unternehmen oder gemeinnützige Gesellschaften. Üblicherweise werden dann die Ausgabenansätze für diese Realtransfers in voller Höhe den Begünstigten - im vorliegenden Fall den Studenten bzw. Mietern - zugerechnet. Soweit für die Verteilung realer Transfers vorher auch dritte Personen eingeschaltet wurden, muß man zumindest fragen, inwieweit sie Verteilungsprozesse zu ihren Gunsten beeinflußt haben. Sofern die Kostenexplosion im Baubereich und der damit zusammenhängende Anstieg der Kostenmieten im Sozialen Wohnungsbau auch als Folge dieser Transfers angesehen werden kann, hätten außer den Adressaten der Begünstigungen auch die Produzenten an diesen Realtransfers verteilungsmäßig partizipiert. Aus der Überwälzungsdiskussion ist hinlänglich bekannt, daß der tatsächlich Begünstigte und derjenige, dem die Leistung nach

Meinung des Gesetzgebers zugute kommen sollte, oft nicht identisch sind. Dies kann, wie gezeigt, auch bei Realtransfers vorkommen¹⁶. Gleiches gilt für diejenigen Überwälzungsvorgänge im Bereich der Realtransfers, bei denen andere Gruppen als die eigentlichen Zielgruppen die Realtransfers und die damit verbundenen Einkommensäquivalente nutzen. Als Beispiel seien die fehlbelegten Wohnungen im sozialen Wohnungsbau angeführt¹⁷. Je nachdem, inwieweit Kosten bzw. Ausgaben z.B. für den sozialen Wohnungsbau nicht nur die Mieter, sondern vorher auch die Unternehmer begünstigt haben, können stark divergierende Verteilungsergebnisse abgeleitet werden. Transfers im sozialen Wohnungsbau würden damit verschiedenen Gruppen zugerechnet und unterschiedlich klassifiziert: Im ersten Fall als die Mieter begünstigende Realtransfers, im zweiten Fall als den Unternehmen zugute kommende Subventionen. Es ist unmittelbar einsichtig, daß die Höhe der realen Transferleistungen stark von der jeweiligen Zurechnungshypothese abhängt. Insofern ist es auch nicht weiter verwunderlich, daß einzelne Autoren für die Summe der Realtransfers in einzelnen Bereichen von unterschiedlich hohen Beträgen ausgehen. Genannt seien etwa die Arbeiten von Mackscheidt und Mitarbeitern und Ulbrich für den Wohnungsbereich. Während Mackscheidt für den Realtransfer Wohnen ein Volumen von über 18 Mrd. DM (1975) errechnet hat, ging Ulbrich nur von gut 9 Mrd. DM (1972) aus. Die TEK hat die Ursachen der unterschiedlich hohen Verteilungssummen ausführlich dargestellt¹⁸.

Nur am Rande sei vermerkt, daß wegen zeitlicher Verlagerungen Ausgaben und Kosten eines Projektes nicht iden-

¹⁶ Vgl. H.D. von Loeffelholz [I], S. 171ff., und K.-D. Henke [I], Öffentliche Ausgaben und Verteilungswirkungen. (Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 20.) Tübingen 1975, S. 182f.

¹⁷ Vgl. H. Siebert, Zur Frage der Distributionswirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen. In: R. Jochimsen und U.E. Simonis (Hrsg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 54.) Berlin 1970, S. 55, der in diesem Zusammenhang von "Nutzenwegnahme" spricht.

¹⁸ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Kapitel 2, Ziffer 64ff.

tisch zu sein brauchen und daß der Ansatz über die Ausgaben auch noch schwierige Fragen der Zurechnung der "Gemeinkosten" unbeantwortet läßt. Insbesondere soweit z.B. bei einem Wohnungsbauprogramm Verwaltungs-, Planungs-, Abwicklungs- und Evaluierungskosten anfallen, die nicht aus dem Ausgabenansatz für das Programm gedeckt werden, müßte eigentlich eine Umlegung analog zu den Gemeinkosten im betrieblichen Rechnungswesen vorgenommen werden.

Die mit Abstand schwierigsten Probleme schließlich dürften aus der Periodisierung und der Bewertung der Realtransfers resultieren. Eine Vielzahl von Realtransfers insbesondere im Bildungs-, Wohnungs- und Gesundheitsbereich wird über eine Reihe von Jahren, häufig sogar über längere Lebensabschnitte hinweg bezogen. Eine Vergleichbarkeit ist in solchen Fällen nur gegeben, wenn die einzelnen Ausgaben über die Jahre hinweg aufsummiert und anschließend auf einen Bezugszeitpunkt diskontiert werden. Damit tauchen all die aus der Kosten-Nutzen-Diskussion bekannten Probleme des "richtigen" bzw. "adäquaten" Zinsfußes auch an dieser Stelle auf. Soweit das Gut "Bildung" im Sinne einer nach marktwirtschaftlichen Kriterien zu beurteilenden Investition in "human capital" zu sehen ist, wäre gegen einen Vergleich mit Investitionsauswahlkriterien, die für den Produktionsfaktor Kapital angewandt werden, nichts einzuwenden. Sofern mit dem Gut Bildung aber auch andere Ziele verfolgt werden, z.B. Ausgleich der Bildungschancen, Grundlagen für ein besseres Demokratieverständnis, Stärkung des sozialen Konsens, wäre der langfristige Kapitalmarktzins wahrscheinlich kein geeigneter Umrechnungsfaktor. Gleiches würde für das Angebot öffentlicher Realtransfers in den Bereichen Gesundheit, Wohnen und Verkehr gelten, soweit mit diesen Gütern versucht wird, mehrere Ziele gleichzeitig zu erreichen: im Falle des Wohnens z.B. auch Städte- und Umweltpolitik, bei Verkehr neben dem reinen Verkehrsangebot auch Regionalpolitik.

Noch schwieriger sind die Probleme der Bewertung öffentlicher Realtransfers. In der Literatur¹⁹ ist eine Vielzahl von

¹⁹ Vgl. H. Hanusch, Verteilung öffentlicher Leistungen. (Abhandlungen zu den wirtschaftlichen Staatswissenschaften, Bd. 12.) Göttingen 1976, S. 44ff, der zusätzlich zu den im

Bewertungsverfahren für Realtransfers diskutiert worden, von denen an dieser Stelle nur einige genannt sein sollen. Bei dem sog. Verfügungsmachtkonzept öffentlicher Leistungen wird ausschließlich auf das bloße Bereitstellen öffentlicher Güter rekurriert. Entscheidend ist in diesem Fall lediglich die Möglichkeit des einzelnen Bürgers, Realtransfers in Anspruch zu nehmen, z.B. eine Schule, ein Theater oder eine Universität zu besuchen. Die Tatsache, über ein Gut verfügen zu können, reicht aus, daß diesem Gut bereits ein Wert an sich zugesprochen wird. Ein zweites Bewertungsverfahren, das mengenmäßige Nutzungskonzept, stellt demgegenüber auf die tatsächliche Inanspruchnahme staatlicher Realtransfers ab. Anhand gruppenspezifischer Nutzungen soll festgestellt werden, wie häufig und wie intensiv staatliche Realtransfers genutzt worden sind. Der sicherlich anspruchsvollste Ansatz wäre eine Bewertung der tatsächlich in Anspruch genommenen staatlichen Güter und Dienstleistungen mit den individuellen (Grenz-)Nutzen. Der "Wert" des Realtransfers wird nicht nur durch das bloße Angebot bzw. durch von einzelnen Gruppen in Anspruch genommene Nutzungen definiert, vielmehr müßten auch Vorstellungen über die Nachfrageseite und damit die individuellen Präferenzen entwickelt werden. So wünschenswert dieser Schritt von der bloßen mengenmäßigen Inanspruchnahme öffentlicher Güter hin zu einer bewerteten Inanspruchnahme wäre, muß er wegen der bekannten Probleme interpersoneller Nutzenvergleiche als sehr schwierig angesehen werden²⁰. Gleiches dürfte für Opportunitätskostenansätze gelten, bei denen der Wert öffentlicher Güter

Text genannten Outputbewertungsverfahren der Realtransfers auch noch eine Bewertung nach der Inputseite zur Diskussion stellt; K.-D. Henke [II], Die Verteilung von Gütern und Dienstleistungen auf die verschiedenen Bevölkerungsschichten. Göttingen 1975, S. 118ff.; ders. [I], S. 180ff; K. Mackscheidt, Öffentliche Güter und Ausgabeninzidenz. In: W. Dreißig (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung IV. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 75/IV.) Berlin 1976, S. 59ff., insbes. S. 62ff.

- ²⁰ Vgl. dazu R. Möller, Interpersonelle Nutzenvergleiche. (Abhandlungen zu den wirtschaftlichen Staatswissenschaften, Bd. 21.) Göttingen 1983.

durch den Verzicht auf andere öffentliche oder private Güter ermittelt werden soll.

Die größten Chancen, die Verteilungseffekte realer Transfers abzuschätzen, dürften diejenigen Ansätze haben, die die Realtransfers mit ihren Ausgaben bewerten und versuchen, gruppenspezifische Nutzungsprofile anhand der für diesen Zweck zu erweiternden Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zu erstellen²¹. Allerdings müssen auch die Probleme dieses Ansatzes deutlich gesehen werden:

- Die Ermittlung von Nutzungsprofilen stößt dort auf besondere Schwierigkeiten, wo die merkmalspezifische Inanspruchnahme nicht festgestellt werden kann, also bei den sogenannten reinen öffentlichen Gütern, für die keine Nutzungsausschlußmöglichkeit besteht²².
- Der "Wert" der empfangenen Leistung ist um so höher, je höher die staatlichen Ausgaben (auch bei staatlicher Verschwendung) sind.
- Da jede staatliche Ausgabe ex definitione gleich ihrem Wert ist, können Konsumentenpräferenzen nicht berücksichtigt werden; selbst nicht nachgefragte oder sogar nicht gewünschte öffentliche Güter werden mit ihren "Ausgabenwerten" angesetzt.
- Umgekehrt können, gerade bei Bildungsausgaben, die tatsächlichen Nutzen erheblich höher sein als die Ausgaben, z.B. soweit durch die Bildung zukünftige Einkom-

²¹ Vgl. in diesem Zusammenhang K. Mackscheidt, S. 60 und 74, der eine Unterteilung in Inanspruchnahme und Verwertbarkeit vorschlägt und spezifische Benutzerprofile und Ausgabenprofile entwickelt. Vgl. auch Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung [III], Die Umverteilungswirkungen der Staatstätigkeit bei den wichtigsten Haushaltstypen - Dritter Untersuchungsteil: Eine empirische Analyse gruppenspezifischer Realtransfers. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Essen, 1982, S. 15ff.

²² Insbesondere Albers verweist in einem Minderheitsvotum des TEK-Gutachtens auf diese Probleme; vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], S. 81.

mensströme induziert werden. Die Berücksichtigung externer Effekte könnte bei Bildungsausgaben dazu führen, daß der Kreis der Begünstigten erheblich ausgeweitet werden müßte.

- Grundsätzlich ermöglicht der Ausgabenansatz die Addition der Ausgabenwerte. Insbesondere bei Bildungsausgaben sind diese Ausgabenwerte oft in Einkommenswerte übertragen worden. Die Summe der Ausgabenwerte für öffentliche Realtransfers braucht aber keinesfalls mit der Summe der Einkommenswerte bei den einzelnen Individuen übereinzustimmen. Mackscheidt hält dies für den Idealfall, der in der Regel nicht vorliegen dürfte²³. Kritischer sind hierbei diejenigen Einwände, die eine Addition des verfügbaren Einkommens und des Einkommensäquivalents realer öffentlicher Güter in Frage stellen²⁴. Die Inanspruchnahme öffentlicher Güter kann zwar mengenmäßig ermittelt und über Ausgabenansätze auch in Werteinheiten transformiert werden; ob die so gewonnenen Werte aber mit dem verfügbaren Einkommen vergleichbar und additionsfähig sind, dürfte zumindest umstritten sein.
- Welche Probleme bei der Bewertung mit der Höhe der Ausgaben auftreten können, verdeutlichen insbesondere diejenigen öffentlichen Güter, die man nicht in dem angebotenen Ausmaß will. Beispiele hierfür sind die Überkapazitäten im Gesundheitsbereich (Bettenberg), eine Zersiedelung der Landschaft durch zu viele Straßen oder eine zu aufwendige Verwaltung (Kritik an zu großen Rathäusern, zum Teil auch an den in Gebietsreformen zusammengelegten Ämtern). Die tatsächliche Inanspruchnahme dieser Realtransfers würde überhöhte Wohlfandeffekte bzw. Einkommenswerte signalisieren.
- Ein nicht minder schwieriges Bewertungsproblem ist die Zurechnung selten oder überhaupt nicht in Anspruch genommener öffentlicher Realtransfers. Die mitunter kritisierten, sehr kostenaufwendigen Intensivstationen der Krankenhäuser wirken sich in ihren Wohlfandeffekten völlig unterschiedlich aus, je nachdem, ob sie allen po-

²³ Vgl. K. Mackscheidt, S. 76.

²⁴ Vgl. K. Mackscheidt, S. 65.

tentiell Berechtigten des Gesundheitssystems zugerechnet werden oder grundsätzlich allen Kranken, von denen einzelne eine Intensivstation benötigen könnten, bzw. nur den tatsächlich Inanspruchnehmenden. Ob diese letzte Gruppe die Inanspruchnahme jedoch als Steigerung des individuellen Wohlstandsniveaus ansehen würde, ist zumindest fraglich, wie die Diskussion über die nicht freiwillige Inanspruchnahme solcher Leistungen gezeigt hat. Ähnliche Probleme dürften bei der nicht gewollten "Inanspruchnahme" der Gerichte bei den Beklagten auftreten .

- Mit der Zurechnung nach der tatsächlichen versus der potentiellen Inanspruchnahme wird andererseits deutlich, wie schwierig eine Zurechnung nur nach der tatsächlichen Inanspruchnahme ist, da sie den Nutzen potentiell nutzbarer öffentlicher Realtransfers nicht erfassen kann. Allein die Tatsache, daß ein kulturelles Angebot besteht, Freizeitmöglichkeiten vorhanden sind bzw. Spezialisten konsultiert werden könnten, kann die Wohlfahrt der Bürger steigern.
- Ebenso erlaubt die tatsächliche Inanspruchnahme der Realtransfers keine Aussagen über den Zukunftsnutzen aus diesen Gütern.
- Eine besondere Schwierigkeit bei der Ermittlung des begünstigten Personenkreises ist, daß individuell empfangene Leistungen nicht ohne weiteres in Leistungen für Haushalte umgerechnet werden können und vice versa dem Haushalt zugute gekommene Leistungen nicht in Individualeistungen²⁵. Bei einer Vielzahl von realen Transferleistungen kann man durchaus unterschiedlicher Auffassung sein, ob eine Zurechnung auf Haushaltsebene oder auf Individualebene erfolgen sollte. Insbesondere bei interpersonellen, intergenerativen und sozioökonomischen Verteilungsfragen kann das Haushaltskonzept sinnvoller sein als das Individualekonzept.

²⁵ Vgl. K.W. Roskamp, The Budget and Interpersonal Distribution, Comments, "Public Finance", The Hague, vol. 23 (1968), S. 104, der in der Zurechnung auf die Begünstigten eines der schwierigsten Probleme der Ausgabeninzidenz sieht.

- Bereits bei den eigentlich nicht oder nicht in dem angebotenen Ausmaß erwünschten öffentlichen Realtransfers war auf das Problem hingewiesen worden, daß die tatsächliche Inanspruchnahme irreführende Bewertungsindikatoren liefern könnte. Dies dürfte noch stärkeres Gewicht bekommen, wenn die Finanzierungsseite mit einbezogen wird. Inwieweit es in Zukunft gelingen wird, gruppenspezifische Finanzierungsanteile bei einzelnen Realtransfers zu ermitteln, kann noch nicht übersehen werden.
- Die Kenntnis der potentiellen oder tatsächlichen Steuerbelastung könnte bewirken, daß die Bürger ihre Meinung über den Nutzen der öffentlichen Güter revidieren. Deshalb wäre es denkbar, daß die "Begünstigten" ein anderes Niveau und eine andere Struktur der öffentlichen Realtransfers wünschten, sofern sie unmittelbar an der Finanzierung beteiligt würden und nicht nur auf dem Wege der Steuerfinanzierung. Eine Verstärkung des Äquivalenzprinzips könnte auch tendenziell die Ansprüche der einzelnen gegen die Gemeinschaft und damit das Niveau der Leistungen reduzieren.

1.3. Implizite Transfers

Eine dritte Kategorie staatlicher Einkommen, für die es keine vergleichbare Form bei den marktmäßigen Einkommen gibt, sind die sogenannten impliziten staatlichen Leistungen²⁶. Das bekannteste Beispiel dieser staatlichen Einkommen sind zweifellos die Steuervergünstigungen. Im Strukturbericht 1983 des Rheinisch-Westfälischen Instituts

²⁶ Auch innerhalb dieser Gruppe staatlicher Einkommen dürfte die verwirrende Fülle von Namen – z.B. "tax subsidies, tax preferences, tax exclusions, tax reliefs, tax remissions, tax expenditures, tax aids, implicit transfers, imputed income, tax evasion" – eine Ursache für die bisher mangelhafte Berücksichtigung dieser Einkommen in der verteilungspolitischen Diskussion sein; vgl. G.G. Rudney, *Implicit Public Grants under the Tax System*. In: K.E. Boulding and M. Pfaff, (Eds.), *Redistribution to the Rich and the Poor*. Belmont, Cal., 1972, S. 175.

für Wirtschaftsforschung²⁷ werden sie für 1982 mit 43 Mrd. DM angegeben, im Neunten Subventionsbericht der Bundesregierung mit knapp 30 Mrd. DM; nachrichtlich werden dort noch etwa 15 Mrd. DM in Steuervergünstigungen genannt, die aufgrund einer neuen Begriffsbestimmung seit dem 6. Subventionsbericht entfallen sind. Die unterschiedlichen Zahlenangaben verdeutlichen die herausragende Bedeutung der Definition, welche gesetzlichen Regelungen überhaupt als Steuervergünstigungen klassifiziert werden. Ein eindeutiger Beurteilungsmaßstab würde eine verbindliche Norm für die Besteuerung voraussetzen. Im Vierten Subventionsbericht heißt es hierzu, daß nur diejenigen Steuervergünstigungen ausgewiesen sind, die "spezielle Ausnahmeregelungen von der allgemeinen Steuernorm"²⁸ darstellen. Ein nicht unbeträchtlicher Teil der Steuervergünstigungen wurde damit nicht erfaßt (z.B. Steuerbefreiung gemeinnütziger Körperschaften, Steuerbefreiung der Kreditinstitute mit Sonderaufgaben). Eine solche Abgrenzung erscheint äußerst problematisch und kann auch nicht dadurch geheilt werden, daß "... Ausnahmeregelungen von der allgemeinen Steuernorm auch dann als Steuervergünstigung ausgewiesen werden, wenn sie die weit überwiegende Mehrzahl der Steuerpflichtigen begünstigen"²⁹ - so angeblich der Arbeitnehmerfreibetrag. Die Unterscheidung in einen "Steuernormbereich", der von jeder weiteren verteilungspolitischen Analyse ausgeklammert würde, und einen ständig zu überprüfenden "Nicht-Steuernormbereich" erscheint methodisch nicht ausgewogen. Die Rechtfertigungsversuche zugunsten der Einbeziehung oder des Ausschlusses einzelner staatlicher Leistungen³⁰, die zu offensichtlichen Inkonsistenzen in einzelnen Berichten (Sozialbericht, Finanzbericht,

²⁷ Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung [I], Bd. 1: Gesamtdarstellung, S. 80.

²⁸ Unterrichtung durch die Bundesregierung [I], Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1971 bis 1974 - Vierter Subventionsbericht. Deutscher Bundestag, Drucksache 7/1144. Bonn 1973. S. 4.

²⁹ Unterrichtung durch die Bundesregierung [I], S. 5.

³⁰ Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) [II], Problematik der Begriffsbestimmung von Subventionen im Vierten Subventionsbericht. (Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 113.) Bonn 1974.

Subventionsbericht) führen mußten, verdeutlichen die Schwäche des gewählten Ansatzes. Die "konsistente Darstellung einer Transferbilanz"³¹ fehlt. Statt dessen ist es häufig dem Zufall bzw. politischen Interventionen überlassen, ob, z.B. das Ehegattensplitting, der Altersfreibetrag und die Bevorzugung der Landwirtschaft bei der Umsatzbesteuerung als Steuervergünstigung zählt oder nicht. Da es allgemein anerkannte Normen der Besteuerung nicht gibt, bedarf es häufig einer Konvention, welche Regelungen als Steuervergünstigungen angesehen werden sollen und welche nicht. Stark umstritten ist z.B., ob das Ehegattensplitting eine "Vergünstigung" ist³² oder ob diese Regelung als ein Bestandteil des Steuertarifs für Verheiratete angesehen werden muß, so die überwiegende Auffassung in der finanzwissenschaftlichen Literatur. Der Sachverständigenrat hat sich zwar nicht zu der kontroversen Frage der Klassifizierung des Ehegattensplittings geäußert, aber im Zusammenhang mit der Konsolidierungsdiskussion im Jahre 1981 auch das Splitting zur Diskussion gestellt³³.

Sehr aufschlußreich sind in diesem Zusammenhang die unterschiedlichen Ausführungen in den einzelnen Sozialberichten zum Splitting. Im Sozialbericht 1970 wurde das Ehegattensplitting in der Gruppe der "sozialpolitisch motivierten Steuervergünstigungen" erstmalig ausgewiesen³⁴. In der Wertung heißt es hierzu: "Für die Verbesserung des Nettoeinkommens allein aufgrund der Familiengröße sind

³¹ Transfer-Enquête-Kommission [I], S. 38.

³² So z.B. die Auffassung von M. Pfaff and A. Pfaff, *How Equitable are Implicit Public Grants?* In: K.E. Boulding and M. Pfaff (Eds.) *Redistribution to the Rich and the Poor*. Belmont, Cal., 1972, S. 187.

³³ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Vor Kurskorrekturen, Zur finanzpolitischen und währungspolitischen Situation im Sommer 1981. - Sondergutachten vom 4. Juli 1981*. Stuttgart und Mainz 1981, Ziffer 31. Auch die TEK hat zur Frage des Ehegatten-Splittings eine offene Haltung eingenommen, indem sie die Frage stellt: "Aber gilt das gleiche (d.h. keine steuerliche Ermäßigung; R.Z.) auch für den Splittingtarif?"; Transfer-Enquête-Kommission [II], S. 94.

³⁴ Vgl. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) [IV], *Sozialbericht 1970*. Bonn 1970, Ziffer 259f.

die Steuervergünstigungen von größerer Bedeutung als alle entsprechenden direkten Leistungen ... Die steuerlichen Vergünstigungen führen für Steuerpflichtige mit unterschiedlich hohen Einkommen zu unterschiedlich hohen Verbesserungen des Nettoeinkommens". Inzwischen ist das Ehegattensplitting aus dem Rechenwerk des Sozialbudgets herausgenommen worden; es wird nur noch nachrichtlich ausgewiesen. In den Subventionsberichten ist das Ehegattensplitting demgegenüber überhaupt nicht als steuerliche Entlastung aufgeführt. Hintergrund hierfür ist das Argument, das Splitting sei Form einer Besteuerung aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts und müsse deshalb als "Normaltarif" angesehen werden. Im ersten Familienbericht der Bundesregierung ist das Splitting, um noch einen weiteren Ansatz zu nennen, als Begünstigung der Familie dargestellt worden, das Ehepaare mit einem Verdiener - so die gewollte Konstruktion - besonders begünstige. Wie auch immer zum Splitting Stellung bezogen wird - aus steuersystematischer, familienpolitischer, sozialpolitischer oder verteilungspolitischer Sicht -, die Tatsache, daß ein Betrag von 25 Mrd. DM (1980) hinsichtlich seiner Beurteilung als potentielle Steuerbegünstigung von unterschiedlichen Definitionen abhängen soll, erscheint des Nachdenkens wert³⁵.

Ein noch viel schwierigeres und in den Verteilungswirkungen undurchsichtiges Problem besteht in den der Finanzverwaltung insgesamt zur Kenntnis gebrachten Einkommen. Im Jahre 1974 waren dies schätzungsweise nur drei Viertel

³⁵ Vgl. N. Andel, Einkommensteuer. In: F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft. 3. Auflage, Tübingen 1980, Bd. II, S. 384; das Ehegattensplitting bewirkt, daß "bei gleichem Globaleinkommen ... die Steuer niedriger (ist) als beim Alleinstehenden, die Eheschließung wird nicht benachteiligt, sondern höchstens begünstigt."

des Volkseinkommens³⁶. Mit anderen Worten: ein Viertel des gesamten Volkseinkommens (178 Mrd. DM) fehlte völlig in der gesamtwirtschaftlichen Steuerrechnung. Dieser Anteil soll über mehrere Jahre hinweg vergleichsweise konstant geblieben sein. Über die Umverteilungseffekte dieser steuerlich nicht erfaßten Einkommen liegen zwangsläufig keine Erkenntnisse vor. Ihr Volumen ist deutlich höher als die Summe der offiziell ausgewiesenen Steuervergünstigungen. Nachgewiesene Verteilungseffekte der Steuervergünstigungen sind damit nur ein Bruchteil der redistributiven Wirkungen des Steuersystems.

Nicht minder bedeutend - allerdings hinsichtlich ihres quantitativen Ausmaßes weitgehend unbekannt - sind staatliche Abnahmegarantien, öffentliche Leistungen, für die ein unter dem Marktpreis liegender Preis gefordert wird (z.B. staatliche Darlehen für den Wohnungsbau, Mietpreis älterer Sozialwohnungen) oder Wertgewinne infolge der Einstufung von Grund und Boden als Bauland³⁷. Die impliziten staatlichen Leistungen werden in den üblichen Verteilungsanalysen, die von dem "usual type of tax burdens and public transfers"³⁸ ausgehen, nicht erfaßt³⁹. Die Höhe dieser staatli-

³⁶ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Übersicht 4.5, S. 100; vgl. hierzu die ausführliche Darstellung der unterschiedlichen Höhe dieses Anteils bei einzelnen steuerlichen Einkunftsarten sowie des internationalen Vergleichs dieses Anteils bei W. Albers [II], Umverteilungswirkungen der Einkommensteuer. In: W. Albers (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung II. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 75 II.) Berlin 1974, S. 69ff.

³⁷ "The most valuable ... implicit grant by the public sector is based on the legal power of ... government to approve a change of land use from less intensive to more intensive development"; T. Muller, Implicit Grants to Property Owners at the Local Level: A Case Study. In: K.E. Boulding and M. Pfaff (Eds.), Redistribution to the Rich and the Poor. Belmont, Cal., 1972, S. 227; o.V., Federal Subsidy Programs. A Staff Study, prepared for the use of the Subcommittee on Priorities and Economy in Government of the Joint Economy Committee, Congress of the United States. Washington, D.C., October 18, 1974, S. 1.

³⁸ G.G. Rudney, S. 177.

³⁹ "Tax expenditures are not included in any budget and

chen Einkommen kann nämlich nur ermittelt werden, indem diese in marktmäßigen Einkommen ausgedrückt werden. Im konkreten Fall müßte z.B. die Differenz zwischen dem verfügbaren Markteinkommen ohne und mit der indirekten Leistung ermittelt werden. Dieser in marktmäßigen Einkommen ausgedrückte Betrag wäre als Äquivalent des aus der indirekten Leistung resultierenden staatlichen Transfers anzusetzen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Höhe des insgesamt verfügbaren Einkommens entscheidend davon abhängt, welche Einkommensarten der einzelne Haushalt erhält und welcher Besteuerung er unterliegt. Denn für jede Einkommensart gibt es - wie aus der finanzwissenschaftlichen Literatur hinlänglich bekannt - unterschiedliche steuerliche Regelungen und Vergabebedingungen⁴⁰ (Freibeträge, Steuersätze, Werbungskostenpauschalen, Freigrenzen, Einkommensgrenzen, Anrechnungsklauseln, Besteuerung nach Ist- bzw. Sollwerten). Höhe und Struktur der einzelnen Einkommensarten haben damit einen unmittelbaren Einfluß auf die Höhe des Gesamteinkommens.

1.4. Subventionen

In einer Arbeit über Transfers sollte auf den Bereich der Subventionen zumindest hingewiesen werden⁴¹. Üblicherweise werden Subventionen als Transferzahlungen an Unternehmen

therefore they are not reviewed on a systematic and regular basis"; Federal Subsidy Program, S. 4. So auch die schon früher vorgebrachte Kritik von St. S. Surrey, *Pathways to Tax Reform, The Concept of Tax Expenditures*. Cambridge, Mass., 1973.

⁴⁰ Vgl. hierzu ausführlich Subcommittee on Fiscal Policy (Ed.), *Income Transfer Programs: How They Tax the Poor*. (Studies in Public Welfare, Paper No. 4.) Washington, D.C., 1974, S. 12ff., 24ff., 29ff., 35ff., 43ff., 48ff. und 52f. Vgl. auch F. Neumark [I], *Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik*. Tübingen 1970, S. 157ff.

⁴¹ Vgl. K.-H. Hansmeyer, *Transferzahlungen an Unternehmen (Subventionen)*. In: F. Neumark (Hrsg.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*. 3. Auflage, Tübingen 1980, Bd. I, S. 960ff.

bezeichnet. Allerdings ist die Trennung zwischen Unternehmens- und Haushaltstransfers nicht so strikt möglich, wie es aufgrund der Definition vermutet werden könnte. Beispielsweise können, wie bereits hervorgehoben, Transfers für Wohnen, die privaten Haushalten zugute kommen, und Subventionen für den Wohnungsbereich nur schwer zugeordnet werden. Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus ist deshalb z.B. auch im Subventionsbericht ausgewiesen. Eine eindeutige Zuordnung scheint hier nicht möglich, vielmehr muß je nach Fragestellung eine problemadäquate Klassifizierung angestrebt werden. Wünschenswert wäre es allerdings, einheitliche Zuordnungen vorzunehmen, um Vergleiche im Zeitablauf durchführen zu können. Bisher bestehen erhebliche Unterschiede bei der Abgrenzung der Transfers. Insofern ist es auch nicht verwunderlich, daß in den Subventionsberichten⁴² eine Reihe von Positionen aufgenommen worden sind, die normalerweise als Transfers an Haushalte klassifiziert werden, z.B. Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz oder Prämien nach dem Sparprämien- und Wohnungsbauprämien-gesetz. Die "klassische Trennung" zwischen Subventionen und Transfers wurde damit in jüngster Zeit aufgegeben. Ob diese sprachliche und inhaltliche Vermengung zwischen Unternehmens- und Haushaltssektor positiv zu beurteilen ist, erscheint allerdings fraglich - insbesondere wenn in der politischen Diskussion über den erforderlichen Subventionsabbau "Subventionen" wie das Wohngeld als Rechtfertigung dafür angeführt werden, daß die Subventionen generell nicht gekürzt werden dürfen.

Viele der die Unternehmen begünstigenden Subventionen haben unmittelbare Verteilungswirkungen auf private Haushalte. Bei den Zuschüssen zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung (Haushaltsansatz 1982: 340 Mill. DM) kann eine unmittelbare Zurechnung auf begünstigte Haushalte vorgenommen werden. Bei der einzelbetrieblichen Förderung der Land- und Forstwirtschaft (Haushaltsansatz 1982: 231 Mill. DM) gilt sogar ausdrücklich, daß einzelne Betriebe und damit einzelne Haushalte begünstigt werden. Schon die

⁴² Vgl. zu den einzelnen Angaben Unterrichtung durch die Bundesregierung [II], Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1981 bis 1984 - Neunter Subventionsbericht. Deutscher Bundestag, Drucksache 10/352. Bonn 1983.

genannten Subventionen verdeutlichen, daß es eine Reihe staatlicher Leistungen gibt, die in den bisherigen Transferanalysen überhaupt nicht erfaßt sind, obwohl es sich materiell eindeutig um Begünstigungen von privaten Haushalten handelt. Von den gesamten staatlichen Hilfen an Unternehmen müßte sicherlich ein nicht unbeträchtlicher Teil in eine Verteilungsanalyse der privaten Haushalte einbezogen werden. Denn hinter jedem Unternehmen "stehen" Personen, Unternehmer oder sonstige Eigentümer. Grundsätzlich geht es darum, auch die verteilungsmäßigen Auswirkungen der Subventionen in eine generelle Transferanalyse mit einzubeziehen. Dies bedarf weiterer Forschung der Wissenschaft.

1.5. Beispiele für Abhängigkeiten von der Art des Einkommens

Die Ausführungen zu den einzelnen Transferarten und die definitorischen Überschneidungen dürften deutlich gemacht haben, warum in dieser Arbeit nur ausgewählte Probleme des gesamten Transfersystems behandelt werden können; sie konzentriert sich auf Teilaspekte der monetären Transfers. Im folgenden soll untersucht werden, wie Höhe und Art der einzelnen staatlichen Einkommen die Höhe des Gesamteinkommens beeinflussen können. Die Bedeutung der Art des empfangenen Einkommens für das Gesamteinkommen soll primär anhand einzelner amerikanischer Beispiele veranschaulicht werden, da vergleichbare deutsche Statistiken oft fehlen. Vorher erscheint es aber sinnvoll, auf den begrenzten analytischen Aussagegehalt von Einzelbeispielen einzugehen.

Einzelbeispiele sind immer der Gefahr ausgesetzt, willkürlich zu sein; denn ex definitione können sie nichts darüber aussagen, wie repräsentativ sie für das gesamte zu untersuchende Phänomen sind. Der Vorwurf, sie könnten eklektisch sein, ist deshalb durchaus ernst zu nehmen. Wenn hier trotzdem auch auf dieses vergleichsweise schwächste analytische Instrument zurückgegriffen wird, bedarf es einer besonderen Begründung. An erster Stelle ist die äußerst schwierige Datenlage zu nennen. Für viele Gesetze und staatliche Maßnahmen sind die Verteilungseffekte weitgehend, mitunter sogar völlig unbekannt. Soweit auf abseh-

bare Zeit aussagefähige und gesicherte statistische Informationen nicht verfügbar sind, kann es durchaus sinnvoll sein, wenigstens an Hand von Beispielen auf Probleme hinzuweisen.

Damit wird zugleich deutlich, welchen Fragestellungen nachgegangen werden müßte, ohne daß bereits verbindliche Prognosen über die Ergebnisse möglich wären. Die politische Funktion von Einzelbeispielen, eventuelle Problembereiche aufzudecken, sollte nicht unterschätzt werden. Wissenschaftlich ist eine solche Vorgehensweise sicherlich sehr wenig befriedigend, aber die Chance, wenigstens auf diesem Wege Fortschritte zu erzielen, sollte nicht vergeben werden. Denn man darf nicht verkennen, daß Einzelbeispiele in der politischen Diskussion einen hohen Aufmerksamkeitswert entwickeln können. Dies gilt z.B. in bezug auf sogenannte "Umkippeffekte" im deutschen Steuer-Transfer-System, d.h. marginale Belastungen von über 100 vH durch progressive Steuern und sinkende Transfers; diese waren mit, wenn nicht gar maßgeblich für die Berufung der TEK ursächlich. Sofern solche Einzelbeispiele anschließend eine wissenschaftliche Überprüfung auslösen würden und somit ein Meinungsbildungsprozeß zwischen Politik und Wissenschaft stattfinden würde, hätten sie ihre Indikatorfunktion durchaus erfüllt.

Unter diesen Einschränkungen sind die folgenden für die Vereinigten Staaten festgestellten Beispiele zu sehen, die durchaus auch für die Bundesrepublik Relevanz haben dürften.

Die effektive Steuerrate lag in den Einkommensklassen von 5 000 \$ bis 7 000 \$ bei einzelnen Steuerpflichtigen weit gestreut zwischen 0 und 14 vH bzw. in den Einkommensklassen zwischen 35 000 \$ bis 50 000 \$ sogar zwischen 1 vH und 70 vH, wobei 50 vH der letztgenannten Haushalte 14 vH bis 20 vH ihres Einkommens an Steuern zahlen. Die Gründe für diese unterschiedlichen Steuersätze bei gleich hohen Bruttoeinkommen liegen u.a. in der Sonderbehandlung bzw. Steuerbefreiung einzelner Einkommens-

arten und in unterschiedlichen Absetzungsmöglichkeiten⁴³. Die durchschnittliche Steuerschuld nach Einkommensklassen (genauer: Gruppierung nach dem Gesamtbetrag der Einkünfte) läßt damit keinen Rückschluß auf die individuellen Steuerbelastungen zu⁴⁴.

Von 1948 bis 1964 stiegen die Einkommen der Privathaushalte aus Kapitalvermögen in den Vereinigten Staaten auf 682 Mrd. \$ an; die ausgewiesenen und versteuerten Kapitaleinkommen betrugen demgegenüber nur gut 20 vH, also 147 Mrd. \$⁴⁵. In einem im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft erstellten Gutachten zum Thema Kapitalfehlleitung und Förderung von Risikokapital kommt das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel zu dem Ergebnis, daß 1982 mindestens 31 Mrd. DM oder 35 vH der Geldvermögenseinkünfte der privaten Haushalte nicht ordnungsgemäß deklariert wurden⁴⁶. Untersuchungen einzelner Steuerfälle durch den Bundesrechnungshof gelangen für 1984 sogar zu einer Quote von 78 vH⁴⁷. Es wäre interessant zu wissen, welche Einkommensgruppen in welchem Ausmaß durch die Nichtversteuerung profitieren.

Hinzu kommt die "suggestive evidence", daß die Steuerhinterziehungsquote durch Angabe zu niedriger Einkommen ("underreporting") bei einzelnen Einkommensarten unterschiedlich hoch ist. Amerikanische Schätzungen vermuten

⁴³ Vgl. Commission to Revise the Tax Structure, Fund for Public Research (Ed.), *Reforming the Federal Tax Structure*. Washington, D.C., 1973, S. 68.

⁴⁴ Vgl. W. Rosinus, *Einkommen und Besteuerung der Einkommensteuerpflichtigen - Ergebnis der Einkommensteuerstatistik 1974*. "Wirtschaft und Statistik", Jg. 1978, S. 775ff.; siehe auch Transfer-Enquête-Kommission [II], Übersicht 4.1.ff.

⁴⁵ Vgl. M. David and R. Miller, *The Lifetime Distribution of Realized Capital Gains*. (The Economics of Federal Subsidy Programs, Part 3 - Tax Subsidies.) Washington, D.C., July 15, 1972, S. 270.

⁴⁶ Vgl. Institut für Weltwirtschaft, *Kapitalfehlleitung und Förderung von Risikokapital*. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Kiel 1985.

⁴⁷ Vgl. K. Träger, *Erblast*. "Capital", Hamburg, Jg. 24 (1985), Heft 8, S. 35.

folgende Hinterziehungen⁴⁸: 8 bis 10 vH bei Dividenden; 29 bis 33 vH bei Unternehmenseinkommen; 38 vH bei Renten; 34 bis 46 vH bei Zinsen; 43 bis 65 vH bei landwirtschaftlichen Einkommen. Übertragen auf deutsche Verhältnisse wäre zusätzlich von Interesse, welche Vorteile einzelne soziale Gruppen, z.B. Selbständige, Bauern und Rentner, im Vergleich zu anderen Gruppen mit gleich hohen Einkommen daraus erzielen (können).

Die aus Steuervergünstigungen resultierenden staatlichen Einkommen wurden in den Vereinigten Staaten im Jahre 1965 auf 64 Mrd. \$ geschätzt⁴⁹. Haushalte mit einem Einkommen von bis zu 600 \$ empfangen im Durchschnitt 13,0 \$, Haushalte der höchsten Einkommensgruppen (über 1 Mill. \$) erhielten demgegenüber im Durchschnitt 955 405 \$. Dies verdeutlicht, welche Bedeutung für die Verteilungssituation von einzelnen Haushalten Steuervergünstigungen haben können.

Umgekehrt kann man fragen: Über welches absolute Einkommen verfügen Haushalte, die die gleiche relative Steuerlast aufweisen? Bei einer Stichprobe ergab sich z.B. folgende Häufigkeitsverteilung bei dem Steuersatz von 5 bis 6 vH: 512 Personen gehörten zu der Einkommensklasse von 5 000 bis 6 999 \$, 676 zu der Einkommensklasse von 10 000 bis 11 999 \$, 181 zu der Einkommensklasse von 15 000 bis 19 999 \$⁵⁰. Entsprechende aktuelle Angaben wären auch für die Bundesrepublik dringend erforderlich. Der in der politischen und öffentlichen Diskussion häufig dominierende Steuertarif verdeckt die Probleme der tatsächlichen Steuerbelastung je Haushalt in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe sowie den nicht erfaßten und steuerbefreiten Einkommensteilen.

Der Wegfall von Transferleistungen kann viel einschneidender sein als die Wirkung von Steuern. Z.B. ist eine mit 2,40 \$ pro Stunde bezahlte Arbeit für einen Wohlfahrtsempfänger wegen entsprechender Abzüge bei Transfers nur 80 Cents wert. Es ist damit z.B. lohnender, für 1,50 \$ pro

⁴⁸ Vgl. M. David and R. Miller, S. 271.

⁴⁹ Vgl. M. Pfaff and A. Pfaff, S. 194.

⁵⁰ Vgl. Commission to Revise the Tax Structure, Fund for Public Research (Ed.), S. 220.

Stunde "schwarz" zu arbeiten, als regulär 2,40 \$ zu verdienen⁵¹.

Eine Familie mit zwei Kindern konnte in Detroit bei Arbeitslosigkeit staatliche Einkommen in einer Höhe von netto 4 894 \$ p.a. erhalten. Eine vergleichbare Familie mit einem Bruttoarbeitseinkommen von 5 370 \$ hatte ein gleich hohes verfügbares Nettoeinkommen⁵². Auch hier gibt es eine ähnlich gelagerte Problematik in der Bundesrepublik, soweit Empfänger niedriger Lohn Einkommen über ein niedrigeres Einkommen nach Umverteilung verfügen als vergleichbare Sozialhilfeempfänger. Die möglichen Wechselwirkungen zwischen dem Transfer- und Steuersystem und dem Arbeitsmarkt können generell verstärkt an Bedeutung gewinnen, soweit aufgrund zu hoher oder als zu hoch empfundener Steuern und Sozialabgaben einerseits bzw. ausreichend hoher Transferleistungen andererseits eine Beeinträchtigung der Arbeitsaufnahme erfolgt. Erstmals hat der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1980/81 auf die vielfältigen Probleme einer anwachsenden Schattenwirtschaft hingewiesen, die durch eine Entfremdung zwischen Bürger und Staat entstehen können⁵³: Schwarzarbeit in Kombination mit dem Bezug von Arbeitslosengeld bzw. Krankentagegeld, unbesteuerter Gewinne bzw. graue Märkte. Es ist deshalb wichtig, auch den jeweiligen Bruttowert einzelner Transfers zu kennen. Im Falle des Arbeitslosengeldes, der Sozialhilfe und des Krankentagegeldes muß man z.B. berücksichtigen, welches zu versteuernde Bruttoeinkommen verdient werden müßte, um ein gleich hohes Nettoeinkommen zu erzielen wie durch abgabenfreie Transfers⁵⁴. Weiterhin ist wichtig zu wissen, wie sich das insgesamt verfügbare Einkommen bei Arbeitsaufnahme verän-

⁵¹ Vgl. Subcommittee on Fiscal Policy (Ed.), S. VI f.

⁵² Vgl. J.R. Storey [I], Public Income Transfer Programs: The Incidence of Multiple Benefits and the Issues Raised by their Receipt. (Studies in Public Welfare, Paper No.1.) Washington, D.C., 1973, S. 13.

⁵³ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Unter Anpassungszwang - Jahresgutachten 1980/81. Stuttgart 1980, Ziffer 296.

⁵⁴ Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, daß die entsprechenden Transfers nur zeitlich begrenzt und nur bei Eintreten von festgelegten Bedingungen gewährt werden.

dert, insbesondere wie sich die Kombination von zunehmenden Steuern und sinkenden Transfers auswirkt. Soweit zwischen marktmäßigen und staatlichen Einkommen Interdependenzen bestehen, sollten also die jeweiligen Transfers auch als Bruttogrößen ausgewiesen werden.

Empfänger von Leistungen verschiedener Wohlfahrtsprogramme können über ein monatliches Gesamteinkommen von z.B. 371 \$ verfügen, wenn ihr monatliches Arbeitseinkommen insgesamt nicht mehr als 300 \$ beträgt. Verdienen sie statt dessen ein Kapitaleinkommen von monatlich nicht mehr als 300 \$, so beträgt ihr Gesamteinkommen bei denselben Wohlfahrtsleistungen 480 \$. Allein aufgrund unterschiedlicher Einkommensarten kann somit ein Unterschied im Einkommen in Höhe von 1308 \$ im Jahr entstehen⁵⁵. Ähnliche Probleme gibt es auch in der Bundesrepublik. Das Transfer-Einkommen BAFöG hängt bei gleicher Einkommenshöhe entscheidend davon ab, ob Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft, aus Vermietung und Verpachtung bzw. aus nicht-selbständiger Arbeit bezogen werden.

Die Erhöhungen der Leistungen zur "social security" um 20 vH im Jahre 1972 führten dazu, "(that) some of the neediest beneficiaries wound up with little or no gain in income, and some were even worse off"⁵⁶. Dies scheint auf den ersten Blick ein vorwiegend amerikanisches Problem zu sein, insofern als für besonders bedürftige Personen mehrere, untereinander offensichtlich nicht ausreichend koordinierte Programme bestehen. Die schlechten Erfahrungen mit den Heizkostenzuschüssen, die die eigentlichen Zielgruppen nicht ausreichend erreicht haben dürften, verdeutlichen aber, daß solche Probleme auch in der Bundesrepublik auftreten können.

⁵⁵ Vgl. Subcommittee on Fiscal Policy (Ed.), S. 75.

⁵⁶ Vgl. J.R. Storey, A.A. Townsend and I. Cox, How Public Welfare Benefits are Distributed in Low-Income Areas. (Studies in Public Welfare, Paper No. 6.) Washington, D.C., 1973, S. 10.

1.6. Interdependenzen zwischen staatlichen Einkommen

Vielfache Interdependenzen bestehen auch zwischen einzelnen staatlichen Einkommen. Die Extreme liegen zwischen einer Vollanrechnung bzw. Unvereinbarkeit des gleichzeitigen Bezugs staatlicher Einkommensarten und der völligen Unabhängigkeit. Im letztgenannten Fall ist eine Kumulation möglich. Keine Anrechnung staatlicher Einkommen besteht z.B. beim Bezug von Wohngeld und der Inanspruchnahme des Realtransfers Sozialwohnung sowie Kindergeld und steuerlichen Vergünstigungen für Kinder; beide Transfers können jeweils gleichzeitig in der zustehenden Höhe in Anspruch genommen werden. Typisch für teilweise Anrechnungen sind Regelungen im Bereich der Alterseinkommen, beim Kumulationsverbot zwischen Wohnungsbauprämie und den entsprechenden steuerlichen Vergünstigungen bei den Sonderausgaben, der Altersrente und der Erwerbsunfähigkeitsrente bzw. den BAFÖG-Leistungen und der Berufsausbildungsbeihilfe.

Die theoretisch möglichen Abhängigkeiten zwischen Transfers und den sie erklärenden Variablen hat Pfähler⁵⁷ zusammengestellt. In Abhängigkeit von einem bestimmten Tatbestand, z.B. einem anderen staatlichen Einkommen, kann das einzelne Transfer-Einkommen steigen, konstant sein oder sinken. Häufig wirkt sich dabei noch eine Norm-, Richt- bzw. Grenzgröße aus, z.B. werden

- nur bis zu dieser Grenzgröße Transfers geleistet (so der Effekt aller Einkommengrenzen),
- bis zu dieser Grenzgröße Transfers erbracht und anschließend nur noch ein gleichbleibender Sockelbetrag,
- überhaupt erst mit Erreichen der Normgröße Transfers bewilligt.

Ein erster Ansatz, die Abhängigkeiten zwischen einzelnen staatlichen Einkommensarten zumindest formal zu erfassen, wurde seinerzeit für einen Teil staatlicher Einkommen (ins-

⁵⁷ Vgl. W. Pfähler, Begriff und Formen der Negativsteuern. "Finanzarchiv", N.F. Bd. 31 (1972/1973), S. 240ff.

gesamt 45) in der Sozialenquête aufgezeigt⁵⁸. Die dort zusammengestellte Matrix zeigt, welche staatlichen Einkommen grundsätzlich voll kumuliert werden können bzw. teilweise oder voll aufeinander angerechnet werden. Die TEK hat diesen Ansatz auf den Stand des Jahres 1979 fortgeschrieben⁵⁹.

H. Karrenberg u.a. (RWI) haben im Rahmen eines Forschungsprojekts 1980 eine Interdependenz-Matrix des Steuer-Transfer-Systems der Bundesrepublik nach dem Rechtsstand vom 30.6.1977 vorgelegt⁶⁰ (vgl. Übersicht 1). Erfasst sind dabei die Wechselwirkungen zwischen den wichtigsten staatlichen Einkommen. Im Gegensatz zu der Übersicht der Sozialenquête-Kommission hat das RWI nicht nur die qualitativen, sondern auch die quantitativen Abhängigkeiten zwischen den einzelnen staatlichen Einkommen aufgezeigt. Insofern ist der Informationsgehalt der RWI-Analyse wesentlich größer. Im einzelnen hat das RWI zwischen direkten und indirekten Interdependenzen bei staatlichen Einkommen und dem Fall fehlender Interdependenz unterschieden. Zur Berechnung des Gesamteinkommens muß bekannt sein, wie die einzelnen staatlichen und marktmäßigen Einkommen voneinander abhängen. Die in den gesetzlichen Regelungen fixierten Abhängigkeiten wirken - je nach Art der Interdependenz - als Verteilungsmechanismus. Im Falle "direkter Interdependenzen" ist das Gesamteinkommen nur berechenbar, wenn vorher die Zwischen- und Endergebnisse anderer Maßnahmen bekannt sind. Geht in das Gesamteinkommen z.B. auch das staatliche Einkommen BAFöG ein, so muß das relevante Einkommen, aus dem die Höhe der BAFöG-Leistungen ermittelt wird, vorher ermittelt werden. Die Interdependenz bzw. funktionale Abhängigkeit besteht

⁵⁸ Vgl. W. Bogs, H. Achinger, H. Meinhold, L. Neundörfer und W. Schreiber (Hrsg.), Sozialenquête: Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart u.a. 1966, Anlagenband, S. 195.

⁵⁹ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission[I], S. 185ff.

⁶⁰ Vgl. H. Karrenberg, B. Fritzsche, W. Kitterer, H.-J. Münch und G. Schulz-Overthun, Die Umverteilungswirkungen der Staatstätigkeit bei den wichtigsten Haushaltstypen. (Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen, N.F. Heft 43.) Berlin 1980, S. 42f. (Im folgenden zitiert: H. Karrenberg u.a.)

INTERDEPENDENZ – MATRIX
FÜR AUSGEWÄHLTE STAATLICHE TRANSFERS

Übersicht 1

| | Abhängige Maßnahmen ¹ | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|----------------------------------|-----------------------------|-----------------|------------------|-----------------------|--------------|----------------|-------------------|------------------|-------------------|--------------------------|------------|-------|----------------------------|-------------|--------------------|----------|---------------|-------------|
| | Einkommensteuerbelastung | Steuerliche Vergünstigungen | | | | Kfz.- Steuer | Vermögensteuer | Indirekte Steuern | Beiträge zur GKV | Förderg. nach AFG | | Kindergeld | BAFöG | 3. Vermögensbildungsgesetz | Sparprämien | Wohnungsbauprämien | Wohngeld | Sozialwohnung | Sozialhilfe |
| | | Sonderabschr. § 7b EStG | Bausparbeiträge | Berufsausbildung | Ausbildungsfreibetrag | | | | | Berufsausbildung | Fortbildung / Umschulung | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Beeinflussende Maßnahmen ² | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Einkommensteuerbelastung (ohne Sonderbegünstigung) | ● | ● | ● | ● | - | ○ | ○ | - | ● | ● | - | ● | ● | ● | - | ● | ● | | |
| Sonderabschreibungen für Wohngebäude (§ 7b EStG) | - | ● | ● | ● | - | ○ | ○ | - | ● | ● | - | ● | ● | ● | - | X | ● | | |
| Sonderausgabenabzug : Bausparbeiträge | - | ● | ● | ● | - | ○ | ○ | - | ● | ● | - | ● | ● | X | X | - | ● | ● | |
| Sonderausgabenabzug : Berufsausbildung | - | ● | ● | ● | - | - | ○ | - | ● | ● | - | ● | ● | ● | - | ● | ● | | |
| Ausbildungsfreibetrag | - | ● | ● | ● | - | - | ○ | - | ● | ● | - | ● | ● | ● | - | ● | ● | | |
| Kfz.- Steuer | - | ○ | - | - | ● | - | - | ○ | - | - | - | - | ○ | ○ | ○ | - | ● | ○ | |
| Vermögensteuer | - | ○ | - | - | - | ● | - | ○ | - | - | - | ● | ○ | ○ | ○ | X | - | ○ | |
| Indirekte Steuern | - | - | - | - | - | - | ● | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |
| Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) | ● | ○ | ○ | ○ | - | - | ○ | ● | ● | - | - | ○ | ○ | ○ | ○ | - | ● | ● | |
| Förderung nach AFG : Berufsausbildung | - | ○ | ● | ● | - | - | ○ | - | ● | X | - | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ● |
| Förderung nach AFG : Fortbildung / Umschulung | - | ○ | ● | ● | - | - | ○ | - | ● | ● | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | - | ○ | ● |
| Kindergeld | ● | ○ | - | ● | - | - | ○ | - | ● | - | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ● |
| BAFöG | - | ○ | ● | ● | - | - | ○ | - | ● | X | X | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | - | ● |
| 3. Vermögensbildungsgesetz | - | ○ | - | ● | - | - | ○ | - | ● | - | - | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | - | ○ | |
| Sparprämien | - | X | - | - | - | ○ | ○ | - | - | - | - | - | ○ | X | X | - | - | ○ | |
| Wohnungsbauprämien | - | X | - | - | - | ○ | ○ | - | - | - | - | - | X | ● | ● | - | - | ○ | |
| Wohngeld | - | ○ | - | - | - | X | ○ | - | ● | - | - | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ● |
| Sozialwohnung | - | X | - | - | - | - | ○ | - | - | - | - | - | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ● |
| Sozialhilfe | - | ○ | - | - | - | - | ○ | - | ● | - | - | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | - | ○ | ● |
| direkte Abhängigkeit ● indirekte Abhängigkeit ○ Ausschluß X keine Abhängigkeit - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1) Spaltenweise Lesart : Abhängigkeiten der jeweiligen Maßnahme.- 2) Zeilenweise Lesart : Einflüsse der jeweiligen Maßnahme. Quelle: H. Karrenberg u. a., S. 42f. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

RWI

essen



insofern, als das Einkommen aus BAFöG mit steigendem Markteinkommen sinkt. Als eine spezifische Form der direkten Interdependenz weist das RWI staatliche Einkommen aus, deren gleichzeitiger kumulierter Bezug ausgeschlossen ist. Indirekte Interdependenzen werden aufgeführt, sofern einerseits keine direkte Interdependenz zwischen den Einkommen besteht, andererseits aber doch Abhängigkeiten zwischen den bestimmenden Variablen zu berücksichtigen sind. So ist z.B. das Einkommen aus staatlichen Sparprämien indirekt von allen staatlichen Maßnahmen abhängig, die zu einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens führen; denn das verfügbare Einkommen ist ausschlaggebend

für die Sparfähigkeit und damit für die Inanspruchnahme der Sparförderungsmaßnahmen. Schließlich gibt es auch Fälle, bei denen die Transfer-Einkommen voneinander abhängen können. So ist z.B. eine gleichzeitige Förderung durch BAFÖG und Berufsausbildungsbeihilfe nicht möglich; aber die Berechnung der BAFÖG-Leistungen für ein erstes Kind kann nur durchgeführt werden, wenn eventuelle Leistungen der Berufsausbildungsbeihilfe für ein zweites Kind innerhalb desselben Haushalts bekannt sind; denn über die anzurechnenden Freibeträge kann ein Zusammenhang zwischen BAFÖG und Berufsausbildungsbeihilfe bestehen.

Die vorgelegte Matrix verdeutlicht eindrucksvoll die Vielzahl der Abhängigkeiten zwischen staatlichen Einkommen. Die Berechnung des Gesamteinkommens in Abhängigkeit von marktmäßigen und staatlichen Einzeleinkommen ist dabei häufig noch viel schwieriger, als es die Interdependenz-Matrix vermuten läßt. In einer Vielzahl von Fällen kann die Höhe des jeweiligen staatlichen Einkommens nämlich nicht einfach dadurch ermittelt werden, daß auf bereits durchgeführte Berechnungen zurückgegriffen wird; hinzu kommt, daß zwischen den einzelnen staatlichen und marktmäßigen Einkommen gegenseitige Abhängigkeiten bestehen.

Unabhängig von der Reihenfolge, in der die einzelnen Einkommen berechnet werden, tritt folgendes Phänomen auf: Zur Bestimmung einzelner Einkommen sind Informationen erforderlich, die erst bei der Berechnung der Einkommenseffekte von Maßnahmen anfallen, die nach der Maßnahme, bei der die Informationslücke besteht, durchgeführt wird⁶¹. Zur Verdeutlichung dieses Sachverhalts führt das RWI folgendes Beispiel an. Um die Einkommensteuerschuld berechnen zu können, muß die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge und des Kindergeldes bekannt sein. (Die Information über das Kindergeld wird zur Berechnung der Kirchensteuerschuld als Sonderausgabe benötigt.) Über den Gesamtbetrag der Einkünfte, das zu versteuernde Einkommen, die Steuerschuld usw. wirkt die Einkommensteuer ihrerseits auf andere staatliche Einkommen und muß deshalb vorher bestimmt werden. Erst nachdem das zu versteuernde Einkommen des Vorjahres bekannt ist, können die staatlichen

⁶¹ Vgl. H. Karrenberg u.a., S. 41ff.

Einkommen aus Spar- und Wohnungsbauprämien sowie aus der Arbeitnehmersparzulage berechnet werden. Das zu versteuernde Einkommen des Vorjahres kann dabei häufig nur aus Annahmen über das Untersuchungsjahr geschätzt werden. Die aus gegenseitigen Abhängigkeiten resultierenden Schwierigkeiten werden deutlich, wenn man bedenkt, daß die Berufsausbildungsbeihilfe nur berechnet werden kann, wenn die aktuellen Lohnsteuerzahlungen bekannt sind. Die Höhe der zu zahlenden Lohnsteuer ihrerseits hängt davon ab, ob etwa ein Ausbildungsfreibetrag in der Lohnsteuerkarte eingetragen ist, in dem nun wiederum die Berufsausbildungsbeihilfe als eigenes Einkommen des Kindes angerechnet wird. Die Berechnung gleicht einem "strange loop", denn bei der Freibetragseintragung ist in der Regel die endgültige Berufsausbildungsbeihilfe noch nicht bekannt, umgekehrt ist beim Stellen des Antrages auf Berufsausbildungsbeihilfe der endgültige Freibetrag noch nicht festgesetzt. Die staatlichen Einkommen können in solchen Fällen nur dadurch berechnet werden, daß eine noch nicht vorhandene Information durch einen geschätzten Näherungswert ersetzt wird. Wenn sich der Ausgangswert nennenswert ändert, müssen zwangsläufig alle anderen interdependenten Einkommen neu berechnet werden. Besonders weitreichend sind Änderungen bei der Berechnung der Einkommensteuerschuld und des steuerpflichtigen Einkommens, da eine Vielzahl staatlicher Einkommen davon betroffen wird und dann neu bestimmt werden muß. Die Praxis behilft sich oft mit einem Rückgriff auf das Einkommen des letzten oder des vorletzten Jahres. Dies macht indessen Härteklauseln erforderlich für den Fall, daß sich das Einkommen des laufenden Jahres deutlich von dem in den zurückliegenden Jahren unterscheidet.

Ein weiteres Problem ist schließlich bei mehreren staatlichen Einkommen, daß deren Höhe auch davon abhängen kann, in welcher Reihenfolge sie ermittelt werden. Das RWI führt als Beispiel in diesem Zusammenhang die gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Wohngeld, BAFöG-Förderung und Berufsausbildungsbeihilfe einerseits und der Sozialhilfe andererseits an⁶². Hierbei hat der Gesetzgeber keineswegs von vornherein eine eindeutige Reihenfolge festgelegt. Insofern kann die Höhe des Gesamteinkommens auch

⁶² Vgl. H. Karrenberg u.a., S. 44.

von dem Ablauf der einzelnen Verwaltungswege abhängen. Die funktionale Abhängigkeit des Gesamteinkommens von der Art des Einkommens schließt also in bestimmten Fällen auch die Reihenfolge der Berechnung mit ein.

Einen ersten Eindruck vom quantitativen Ausmaß sowie von der Häufigkeit der möglichen Kombinationsformen der einzelnen Einkommensarten vermitteln die Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1978, die durch den Mikrozensus 1979 ergänzt wurden⁶³. Dabei ergaben sich für 17,7 Mill. Haushalte im Jahr 1978 folgende Kumulationsfälle:

- 65,4 vH der Haushalte (davon 34,4 vH der Nichterwerbstätigenhaushalte) erhielten nur eine Zahlung, darunter 38,4 vH nur Kindergeld,
- 24,4 vH der Haushalte (davon 74,2 vH Nichterwerbstätigenhaushalte) erhielten zwei Zahlungen,
- 8,3 vH der Haushalte (davon 84,2 vH Nichterwerbstätigenhaushalte) erhielten drei Zahlungen,
- 2,0 vH der Haushalte (davon 88,9 vH Nichterwerbstätigenhaushalte) erhielten vier und mehr Zahlungen.

Bei diesen Angaben ist folgendes zu beachten:

- Wichtige Leistungen wie BAFöG, Sparprämien, Wohnungsbauprämien und Arbeitnehmersparzulage sind nicht erfaßt. Das monetäre Transfervolumen betrug deshalb auch nur rund 186 Mrd. DM, d.h. nur 60 vH aller von der TEK ausgewiesenen monetären Transfers (Stand 1978)⁶⁴;

⁶³ Vgl. M. Euler [III], Haushalte mit ausgewählten staatlichen Transferzahlungen 1978 - Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. In: M. Euler und F. Klanberg (Hrsg.), Haushalte mit ausgewählten staatlichen Transferzahlungen. Schriften zum Bericht der Transfer-Enquête-Kommission "Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland". Stuttgart u.a. 1983, Band 2, Teilband 2, S. 30.

⁶⁴ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Übersicht 1.1.

- erfragt wurden ausschließlich Kumulationsfälle bei monetären Transfers; hinsichtlich der Kumulationen mit realen und impliziten Transfers sind damit keine Aussagen möglich.

Die vorgelegten Zahlen sind sicherlich eine Pionierleistung, dennoch bleibt ein erheblicher Informationsbedarf hinsichtlich der Kumulationsfälle des gesamten Transfersystems bestehen. Sowohl die in Modellrechnungen ermittelten Kumulationsfälle - auch innerhalb einzelner Politikbereiche wie z.B. der Vermögens- und Arbeitsmarktpolitik - als auch empirische Ergebnisse verdeutlichen, wie wichtig eine noch genauere Kenntnis der tatsächlichen Kumulationsfälle ist.

2. Unterschiede aufgrund der Abhängigkeit der Transfer-Einkommen vom Markteinkommen

Die Abhängigkeit vom Markteinkommen ist eine spezifische Eigenart einzelner staatlicher Transfers. Dies kann dazu führen, daß mit steigendem Markteinkommen das Gesamteinkommen, je nach Art des staatlichen Einkommens, steigen, gleich bleiben oder fallen kann. Damit wird das Markteinkommen zu einer über die staatlichen Einkommen wirkenden Variablen für das Gesamteinkommen.

Der Grund für das mit steigendem Markteinkommen vergleichsweise gering steigende, möglicherweise sogar sinkende Gesamteinkommen liegt in der bisher nicht ausreichend vorhandenen Abstimmung der Einkommensgrenzen, der Steuer- und Transfersätze sowie der Berechnungsvorschriften bei Steuer- und Transfergesetzen. Mit steigendem Markteinkommen bleiben nämlich einzelne staatliche Einkommen (z.B. Ausbildungsförderung, Wohngeld bzw. Vergabe von Sozialwohnungen, Prämien nach den Vermögensbildungsgesetzen, Pensionen) nicht immer konstant, sondern sinken - im Extremfall auf Null D-Mark - wegen der Anrechnung der staatlichen Einkommen auf die Markteinkommen. Gleichzeitig werden die Effekte der Steuerprogression wirksam. Da es bisher keine ausreichende Abstimmung zwischen dem Zuwachs des Brutto-Markteinkommens und dem Wegfall der einzelnen staatlichen Einkommen gibt, ist im Extremfall sogar ein Sinken des Gesamteinkommens möglich, d.h. die ursprünglichen Verteilungsrelationen der

Markteinkommen werden umgekippt oder, um es noch plastischer auszudrücken, "auf den Kopf gestellt"⁶⁵. Im Zusammenhang mit den im siebten Kapitel behandelten Fragen der Steuer-Transfer-Tarife wird auf dieses Problem noch ausführlich eingegangen. An dieser Stelle genügt es, auf die grundsätzliche Problematik der Abhängigkeit staatlicher Einkommen vom Markteinkommen hinzuweisen.

Um Umkippeffekte zu vermeiden, legt eine Einkommensmaximierungsstrategie in diesen Fällen nahe, auf eine Erhöhung des Markteinkommens (ggf. vorübergehend) zu verzichten oder kürzer zu arbeiten, um nicht ein niedrigeres Gesamteinkommen zu erhalten. Diese Strategie war schon einmal praktiziert worden, als Arbeitnehmer, deren Einkommen über der Versicherungspflichtgrenze lag, keine Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung mehr erhielten; "... durch (eine) manipulierte Unterschreitung der Einkommensgrenze(n)"⁶⁶ konnte in solchen Fällen eine Steigerung des Gesamteinkommens erzielt werden. Gleich zu werten ist die Situation, in der es für die Ehefrau sinnvoller ist,

⁶⁵ Vgl. R. Zeppernick [II], S. 442 ff. und 460ff. Daß es sich hierbei um ein internationales Phänomen handelt, zeigen die vielen Einzelbeispiele bei R.I. Lerman, *Incentive Effects in Public Income Transfer Programs*. (Studies in Public Welfare, Paper No. 4.) Washington, D.C., 1974, S. 2ff., 57ff., 65 und 67: "Many families could increase their total incomes substantially by reducing slightly the income they derive privately". Organisation for Economic Co-operation and Development (Ed.) [III], *Negative Income Tax*. Paris 1974, S. 11, mit Beispielen für Dänemark. J.R. Storey I, S. 10f.; ders. [II], *Welfare in the 70's*. (Studies in Public Welfare, Paper No. 15.) Washington, D.C., 1974, S. 8. Siehe auch B. Bernstein and S. Shkouda, *Income Tested Social Benefits in New York*. (Studies in Public Welfare, Paper No. 8.) Washington, D.C., 1973, S. 5: "a small increase in gross income from \$ 11,400 to \$ 11,500 results in a loss of potential benefits worth close to \$ 1,000".

⁶⁶ W. Bogs, H. Achinger, H. Meinhold, L. Neundörfer und W. Schreiber, S. 255. Vgl. auch L.J. Hausman, *The Impact of Welfare on the Work Effort of AFDC Mothers*. In: *The President's Commission on Income Maintenance Programs*. Washington, D.C., ohne Erscheinungsjahr, S. 83ff.

nicht oder nur eine begrenzte Stundenzahl mitzuarbeiten, um einen überproportionalen Verlust beim Wohngeld, bei den Sozialhilfeansprüchen oder bei der Beihilfe zu vermeiden⁶⁷. Sofern mit steigendem Markteinkommen aufgrund des Wegfalls mehrerer staatlicher Einkommensleistungen das Gesamteinkommen zwar positiv, aber nur gering steigt, erscheint dies nicht minder problematisch. Nach der Maximierungshypothese für das Gesamteinkommen würde sich auch in diesem Fall Mehrarbeit und damit eine (selbst geringfügige) Steigerung des Markteinkommens noch lohnen. Es ist aber in diesen Fällen fraglich, ob der vermehrte Arbeitseinsatz wirklich noch als lohnend angesehen wird, wenn das Gesamteinkommen nur noch eine vergleichsweise geringe Steigerungsrate aufweist. Dies wird besonders am Beispiel (mit-) arbeitender⁶⁸ Mütter deutlich. Aufgrund der steuerlich unzureichenden Anerkennung ihrer effektiven Kosten für die Betreuung der Kinder und durch das mögliche Überschreiten mehrerer Einkommensgrenzen kann sich in vielen Fällen eine (ganzjährige) volle Berufstätigkeit finanziell nicht mehr oder kaum noch lohnen.

3. Unterschiede aufgrund der Abhängigkeit der Transfer-Einkommen von der Verwendung des Gesamteinkommens der Haushalte

Verteilungseffekte sind nicht nur mit der Einkommensentstehung verknüpft, sondern auch mit der Verwendung des Gesamteinkommens⁶⁹. Über die Art der Ausgaben kann somit neues Einkommen erzielt werden. Bereits die Entscheidung, zu sparen oder zu konsumieren, hat Verteilungswirkungen, da der Konsum der Mehrwertsteuer bzw. speziellen Ver-

⁶⁷ Vgl. W. Hüttche, Sollen Mehrkinderfamilien vom Sozialamt leben? (Gesellschaftspolitische Kommentare, Nr. 17/18.) 1./15. September 1976, S. 181.

⁶⁸ Die Formulierung der "mit"-arbeitenden Frau ist Ausdruck eines heute nicht mehr vertretbaren Rollenverständnisses von Mann und Frau, nach der die verheiratete Frau, auch bei voller Berufstätigkeit, angeblich nur "mit"-arbeitet, der Mann hingegen (voll) arbeitet. Mit gleichem Recht könnte man - was bisher nicht üblich ist - von dem "mit"-arbeitenden Mann sprechen.

⁶⁹ Vgl. R.I. Lerman, S. 19, 27, 29 und 37.

brauchsteuern unterliegt, die Zinsen der Ersparnisse dagegen der Einkommensteuer. Darüber hinaus beeinflusst die Verwendung des Einkommens (einschließlich monetärer Transfers) z.B. für Bildungs-, Berufs- oder Alterssicherungszwecke die Ansprüche auf staatliche Einkommensübertragungen.

Steuerliche und transfermäßige Regelungen bestimmen damit häufig die Einkommensverwendung. Die unterschiedliche Besteuerung von Geld- und Realvermögen - Versteuerung nur nominaler Zinszuwächse versus de facto steuerfreie reale Wertzuwächse - verzerren die Nettorenditen zu Lasten des Geldvermögens. "Geldvermögen erfährt die härteste Behandlung"⁷⁰. Auch die steuerliche Behandlung der Lebensversicherungen und des "imputed income" bei selbstgenutzten Häusern sind eindrucksvolle Beispiele für die nicht unproblematische Behandlung einzelner Einkommensverwendungsarten. "Die Herausnahme dieser Einkommensart (Zinsen bei Lebensversicherungen; R.Z.) vom steuerpflichtigen Einkommen kann kaum gerechtfertigt werden, wenn andere Arten von Kapitaleinkommen (z.B. Dividenden) versteuert werden müssen"; gleiches gilt für "imputed income" bei Wohnungen: "... die Herausnahme (dieser Einkommensart; R.Z.) beeinträchtigt die Gleichmäßigkeit der Einkommensbesteuerung in einem erheblichen Ausmaß"⁷¹. Die Bedeutung dieser Aussage für die Bundesrepublik wird durch folgende Angaben verdeutlicht: Ein Vier-Personen-Haushalt mit einem Jahresbruttoeinkommen von 45 600 DM und einem Wohnvermögen (Einfamilienhaus mit 7b-Abschreibung) von 200 000 DM konnte nach dem Rechtsstand vom 30.6.1977 gegenüber einem vergleichbaren Haushalt mit gleich hohem Geldvermögen je nach Alter und Ausbildung der Kinder ein zwischen 1 350 DM bis 4 100 DM p.a. höheres Einkommen nach Umverteilung (Nettoeinkommen) realisieren⁷². Insbesondere die Verwendung des Einkommens für die Bildung von Wohneigentum kann eine Vielzahl staatlicher Einkommen (Transfers und Steuervergünstigungen) zur Folge haben.

⁷⁰ Vgl. R.I. Lerman, S. 51 (Übersetzung von R.Z.).

⁷¹ J.A. Pechmann and B.A. Okner [II], Individual Income Tax Erosion by Income Classes. In: The Economic of Federal Subsidy Programs. Washington, D.C., 1972, Part 1, S. 18f. (Übersetzung von R.Z.).

⁷² Vgl. H. Karrenberg u.a., S. 201.

Dieses Beispiel verdeutlicht, daß eine Entscheidung über eine Kapitalanlage unterschiedlich ausfallen kann, je nachdem, ob die Gesamtrendite, zusammengesetzt aus marktmäßigen und staatlichen Verzinsungsbestandteilen, zugrunde gelegt wird oder nur die marktmäßige Rendite.

4. Unterschiede aufgrund des beruflichen Standes

Eine eindeutige Trennung zwischen der Art des empfangenen Einkommens (z.B. aus unselbständiger Arbeit) und dem Einkommen einzelner Berufsstände (z.B. Arbeitnehmereinkommen) ist nicht immer möglich, da Überschneidungen vorkommen. Trotzdem sind einzelne staatliche Einkommen primär vom beruflichen Stand und nicht von der Art des empfangenen Einkommens abhängig, wenngleich das Steuerrecht nur nach Einkommensarten differenziert. Insofern wird der Berufsstand als eine selbständige erklärende Variable staatlicher Einkommen gesehen.

Transfereinkommen für spezifische Berufsgruppen sind z.B.

- Arbeitnehmersparzulagen, Arbeitnehmerfreibetrag,
- Subventionen für Unternehmen;
- Nulltarif für Stadtverordnete im Stadtverkehr, für Eisenbahnfahrten von Abgeordneten im Bundesgebiet;
- unterschiedliche Einkommensanrechnung beim Wohngeld bei Erwerbstätigen (Vorjahreseinkommen) und Nicht-Erwerbstätigen (Einkommen der letzten 12 Monate);
- Bürokostenpauschale für Abgeordnete;
- steuerliche Sondervergünstigungen für Abgeordnete und freie Berufe;
- Durchschnittsbesteuerung und weitgehende Freistellung von der Buchführungspflicht bei Landwirten, mit der Konsequenz, daß nur ein Drittel der Landwirte einkommensteuerpflichtig ist und die steuerliche Belastung der landwirtschaftlichen Einkünfte erheblich unter der der

Einkommen aus unselbständiger und selbständiger Arbeit liegen dürfte.

- Transfers, wie z.B. Gasölverbilligung, Aufwertungsausgleich und Bundeszuschüsse für die Unfallversicherung, bei Landwirten;
- besonders günstige Altersversorgung für Abgeordnete.

Die Bedeutung der das Gesamteinkommen bestimmenden Variablen "Berufsstand" sei an einzelnen möglichen Strategien verdeutlicht.

Der Wechsel des Berufsstandes, um ein möglichst hohes Gesamteinkommen zu erzielen, dürfte grundsätzlich von untergeordneter Bedeutung sein; anders hingegen ist die Berufswahl zu sehen, die häufig gleichzeitig eine Auswahl aus einzelnen Berufsständen ist. Noch wichtiger - und auch häufig angewandt - sind Kombinationen von Berufsständen. Sofern z.B. durch Mehrarbeit mehr Einkommen erzielt werden soll, ist es im Hinblick auf die Einkommensmaximierung sinnvoll, die Steuervergünstigungen anderer Berufsstände auszunutzen.

Die Bedeutung des Status sei weiterhin an folgendem Beispiel verdeutlicht. Bereits durch eine Einzahlung von nur 3 468 DM bei der Rentenversicherungsanstalt (Nachentrichtungsbetrag der Beitragsklasse von 100 DM für 15 Jahre; Stand 1974) konnte damals der Status "Rentner" von bisher Selbständigen "erworben" werden mit entsprechenden Vorteilen bei der Krankenversicherung und der (weitgehend steuerfreien) Rente. Bedenkt man, daß die Rente bei einem 65-jährigen verheirateten Steuerpflichtigen selbst bei 44 000 DM Jahreseinkommen noch steuerfrei ist, ein verheirateter Arbeitnehmer hingegen bei einem steuerpflichtigen Einkommen von 44 000 DM eine Steuerschuld von 7 642 DM zu zahlen hat, wird das Problem deutlich⁷³.

⁷³ Vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung [III], Vergleich des beamtenrechtlichen Versorgungssystems mit den Versorgungssystemen für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst und in der privaten Wirtschaft. Gutachten der "Treuarbeit". Deutscher Bundestag, Drucksache 7/5569. Bonn 1976, S. 138.

Insbesondere wenn sich das gesamte Einkommen aus mehreren Einkommensarten zusammensetzt, die normalerweise der Steuerprogression unterliegen würden, ist es besonders interessant, eine Einkommensart zu beziehen, die auf Nettobasis gezahlt wird und damit nicht von der Progression erfaßt wird.

An dieser Stelle taucht ein generelles Problem der vom Berufsstand abhängigen Einkommensleistungen auf. Fast immer sind solche spezifischen Leistungen als Reaktion auf als ungerecht empfundene Privilegien anderer Berufsgruppen zu sehen. Die genannten Einkommensvorteile für Arbeitnehmer (Arbeitnehmerfreibetrag, Weihnachtsfreibetrag, vermögenswirksame Leistungen nach dem 624- bzw. 936-DM-Gesetz) können bzw. werden als (Teil-) Ausgleich für das Steuergestaltungsprivileg der Selbständigen angesehen⁷⁴. Problematisch bei solchen Kompensationen zwischen einzelnen Gruppen ist, daß der grundsätzlich erstrebenswerte Abbau von Verteilungsunterschieden zwischen zwei Gruppen - im vorliegenden Fall zwischen Arbeitnehmern und Selbständigen - zu einer noch stärkeren Diskriminierung für andere Gruppen führen kann⁷⁵.

Dies wird deutlich, wenn z.B. die Gruppe der Arbeitnehmerinnen der Gruppe der "Nur-Hausfrauen" gegenübergestellt wird, ein erstaunlicherweise bisher kaum durchge-

⁷⁴ Erstaunlicherweise wird im Finanzbericht 1975 der Arbeitnehmerfreibetrag entgegen der Diskussion in der Öffentlichkeit nicht unter den sozialpolitisch bzw. als Ausgleich für Benachteiligungen motivierten Freibeträgen aufgeführt; vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) [1], Finanzbericht 1975. Bonn 1974, S. 51f. Zum Gestaltungsprivileg der Selbständigen vgl. demgegenüber F. Neumark [1], S. 69, 103 und 111.

⁷⁵ Der Sachverständigenrat hat seinerzeit am Beispiel der Rentner eindrucksvoll gezeigt, wie gefährlich die Absprachen rivalisierender Gruppen zu Lasten dritter schwächerer Gruppen wirken können. Dies führte dazu, daß der "... Verteilungskampf auf dem Rücken der schwächsten Schichten der Gesellschaft, der Rentner, ausgetragen ..." wurde. Vgl. Jahresgutachten 1971 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Deutscher Bundestag, Drucksache VI/2847. Bonn 1971, Ziffer 248.

fürher Vergleich. Mit der Erhöhung der genannten Freibeträge und Leistungen (Arbeitnehmerfreibetrag, Weihnachtsfreibetrag und vermögenswirksame Leistungen) wuchsen die Unterschiede in den verteilungsmäßigen Begünstigungen zwischen diesen beiden Gruppen⁷⁶. Der Grund hierfür liegt unter anderem in der bisher nicht vorhandenen Abstimmung zwischen Sozialpolitik, Steuerpolitik und Vermögenspolitik; sofern erst einmal eine gruppenspezifische Vergünstigung eingeführt ist, wird bei deren Erhöhungen nicht mehr nach der eigentlichen Berechtigung für diese Leistungen bei den Begünstigten gefragt. Ein noch weiter reichender Umverteilungsmechanismus besteht in diesem Zusammenhang in der heute gültigen Rentenregelung: Während die kinderlose Arbeitnehmerin sich eine eigenständige Rente aufbauen kann, entfällt diese Möglichkeit mangels finanzieller Mittel (weitgehend) für die nicht berufstätige Mutter. Aus verteilungsmäßiger Sicht wäre hiergegen, gemessen am Äquivalenzprinzip, nichts einzuwenden, sofern die Rente der berufstätigen Frau ein Gegenwert ihrer verzinsten Beitragszahlungen zur Rentenversicherung wäre. Dies ist aber gerade nicht der Fall, worauf im Zusammenhang mit den Umverteilungswirkungen der Alterssicherung noch ausführlich eingegangen wird.

Symptomatisch für staatliche Einkommen, die aufgrund der Zugehörigkeit zu einem Berufsstand vergeben werden, erscheint, daß vergleichsweise stark organisierte Berufsstände, wie z.B. Arbeitnehmer, Bauern, Beamte, Selbständige oder Parlamentarier, entsprechende relative Einkommensvorteile durchsetzen und aufrechterhalten können. Vergleichsweise wenig oder praktisch nicht organisierte Gruppen, wie z.B. Hausfrauen mit Kindern, Schüler, Arbeitslose, ältere Arbeitnehmer oder nicht mehr arbeitende Selbständige, sind demgegenüber bei der Vergabe staatlicher Einkommen benachteiligt⁷⁷: Das schon Anfang der siebziger

⁷⁶ Diese Argumentation gilt übrigens auch für andere Nicht-Arbeitnehmer, wie z.B. Rentner, Schüler, Studenten, Arbeitslose, Berufs- und Erwerbsunfähige, Personen mit langwierigen Krankheiten, die ebenfalls von den genannten staatlichen Einkommensleistungen ausgeschlossen sind.

⁷⁷ "Namentlich die ganz Armen sind politisch notorisch unterorganisiert", mit dem Ergebnis - so Stigler -, "(that) public expenditures are made for the primary benefit of the

Jahre im Rahmen der damaligen Rentenreform diskutierte "Babyjahr" wurde als erstes aufgegeben, ohne daß die Berechtigung dieser Forderung – im Vergleich zu anderen Forderungen wie der Einführung der flexiblen Altersgrenze – näher geprüft wurde.

An dieser Stelle soll auch auf die Behandlung der effektiven Werbungskosten bei berufstätigen Müttern eingegangen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluß vom 11. Oktober 1977 entschieden, daß es sich bei den Kosten für eine Haushaltshilfe einer berufstätigen Mutter nicht um "Aufwendungen zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der Einnahmen" – so die gesetzliche Definition der Werbungskosten in §9 Abs. 1 EStG – handelt⁷⁸. Die zentrale ökonomische Frage bei der Urteilsfindung war das Ausmaß, in dem die Erzielung von Einkünften durch die Einstellung einer Haushaltshilfe gefördert werde. Grundsätzlich haben Finanzgerichte zwar akzeptiert, daß ein solcher Kausalzusammenhang bestehen könne, überwiegend sehen sie aber die dadurch entstehenden Kosten als Aufwendungen der Lebensführung an. Im Sinne der finanzgerichtlichen Rechtsprechung handelt es sich bei diesen Kosten um sogenannte gemischte Aufwendungen. Die Abgrenzung zwischen Werbungskosten einerseits und Kosten der Lebensführung andererseits haben der Gesetzgeber und die Finanzgerichte zu Lasten der Werbungskosten gezogen. Ob diese Grenzziehung der tatsächlichen Lage entspricht, erscheint zumindest überprüfungsbedürftig. Insbesondere im Fall der Mutter mit minderjährigen Kindern wird die Beschäftigung einer Haushaltshilfe als notwendige Voraussetzung für die Berufstätigkeit der Mutter angesehen. Eindeutig ist auch die Auffassung der OECD zu dieser Frage: "The clearest case for recognising extra expenses for a married woman

middle classes, and financed with the taxes which are born in considerable part by the poor and the rich"; zitiert bei R.L. Frey [I], Theorie und Messung der finanzwirtschaftlichen Umverteilung. In: G. Bombach, B.S. Frey und B. Gahlen (Hrsg.), Neue Aspekte der Verteilungstheorie. (Schriftenreihe des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobrunn, Band 2.) Tübingen 1974, S. 410f.

⁷⁸ Vgl. zum folgenden den Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 11. Oktober 1977 (1 BvR 343/73, 83/74, 183 und 428/75).

is when there are young children who have to be looked after ... It is this situation (keine Abzugsmöglichkeiten der Kosten für ein Kindermädchen; R.Z.) which can be seen as inequitable if such expenses are incurred as a direct consequence of earning income"⁷⁹.

Der Juristinnenbund und der Deutsche Akademikerinnenbund haben in ihren Stellungnahmen an das Bundesverfassungsgericht die Auffassung vertreten, daß, ähnlich wie bei anderen anerkannten Werbungskosten (z.B. Verpflegung bei Dienstreisen, Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte), die Kosten für eine Haushaltshilfe primär durch die Aufnahme der Berufstätigkeit bedingt seien, nicht hingegen durch das Vorhandensein von Kindern. Das Bundesverfassungsgericht räumt zwar durchaus ein, daß die Grenzziehung zu Lasten der Werbungskosten zu Härten führen könne. Bei den vielen denkbaren Gestaltungsmöglichkeiten sei dies aber nicht vermeidbar. Schwierigkeiten könnten sich insbesondere gegenüber gut verdienenden Ehepaaren ergeben, die ohnedies eine Hausangestellte beschäftigten. Auch wurde auf das Problem hingewiesen, daß keine sozialpolitischen Diskriminierungen zwischen berufstätigen und nichtberufstätigen Frauen geschaffen werden sollten, sofern berufstätige Frauen die Kosten einer Haushaltshilfe absetzen könnten, nicht berufstätige Frauen hingegen nicht. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß Kanada, Schweden und die Vereinigten Staaten⁸⁰ die Abzugsfähigkeit dieser Kosten im Grundsatz zulassen.

An dieser Stelle sollte auch auf die generelle Unterbewertung der Hausfrauenarbeit hingewiesen werden. Sie ist darauf zurückzuführen, daß es kein marktmäßiges Angebot und keine Nachfrage für diese Tätigkeit gibt und daß eine marktmäßige Bewertung dieses Sektors generell fehlt.

⁷⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development (Ed.) [IV], *The Treatment of Family Units in OECD Member Countries under Tax and Transfer Systems*. Paris 1977, S. 66.

⁸⁰ Absetzungsbetrag von 400 \$ im Monat für die Kinder, sofern das Einkommen unter 18 000 \$ p.a. liegt; vgl. R.M. Cohen, *The High Cost of a Second Income*. "The Washington Post", Washington, D.C., March 3, 1975, S. A 22.

Hausfrauenarbeit erscheint aus diesem Grund auch nicht in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Zwar werden einzelne vergleichbare Tätigkeiten auf partiellen Arbeitsmärkten entlohnt (Köchinnen, Kindergärtnerinnen, Pflegerinnen, Raumpflegerinnen, Näherinnen); aber ein hinreichend gesicherter Rückschluß auf den gesamten Wert der Hausfrauenarbeit ist damit noch nicht möglich. Daß Hausfrauen trotzdem einen erheblichen Beitrag zum Bruttosozialprodukt liefern, steht für Ökonomen außer Frage⁸¹.

Die fehlende Bewertung der Hausfrauenarbeit über den Markt führt zu einem Ausschluß der nicht berufstätigen Frauen mit Kindern von den Vergünstigungen des Vermögensbildungsgesetzes, mit der Begründung, sie erbrächten keinen Beitrag zur Bildung des Produktivkapitals. Auch wenn der Beitrag dieser Gruppe statistisch nicht erfaßt ist, erscheint dies kein ausreichender Grund für eine solche Behandlung zu sein. Zumindest bleibt erklärungsbedürftig, warum in Dienstleistungsberufen tätige Frauen, die ähnliche, allerdings bezahlte Arbeiten wie Hausfrauen erbringen, angeblich einen solchen Beitrag erbringen, Hausfrauen hingegen nicht.

5. Unterschiede aufgrund des Familienstandes

Eine Vielzahl staatlicher Einkommen knüpft unmittelbar an den Familienstand an, der damit eine entscheidende Variable für die Höhe des Gesamteinkommens ist; als Beispiel genannt seien das Kindergeld beim Familienlastenausgleich, das Wohngeld, die Leistungen der Rentenversicherung sowie die Transfers der Krankenversicherung, die die Familien im Rahmen des Solidarausgleichs begünstigen. Bei der Variablen "Familienstand" besteht kein qualitativer, sondern aus-

⁸¹ Nach einer Berechnung von Siragelding betrug der Wert des "unpaid output" im Jahre 1964 durchschnittlich 4 000 \$ je Familie; vgl. S. Rose, The Truth about Income Inequality in the U.S. "Fortune", Chicago, Ill., Dec. 1972, S. 167. Für Deutschland sind Größenordnungen von 400 Mrd. DM für die Leistungen der Hausfrauen geschätzt worden; vgl. E.-J. Borchert, Die Berücksichtigung familiärer Kindererziehung im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung. Berliner Dissertation 1981, S. 36.

schließlich ein - allerdings erheblicher - quantitativer Unterschied zwischen marktmäßigen und staatlichen Einkommen; auch einzelne Lohnstarife sehen durchaus eine Differenzierung nach dem Familienstand vor. Höhe und Anzahl der vom Familienstand abhängigen staatlichen Einkommen übertreffen jedoch um ein Vielfaches vergleichbare Regelungen bei marktmäßigen Einkommen. Der Familienstand wird damit für das Gesamteinkommen generell zur "strategischen Variablen", soweit er beeinflussbar ist und sofern im Hinblick auf das Gesamteinkommen ökonomische Überlegungen dominieren. Die Bedeutung dieser funktionalen Abhängigkeit zwischen staatlichem Einkommen und Familienstand wird deutlich, wenn man auf die in der wissenschaftlichen Literatur seit langem umstrittene Frage⁸² eingeht, inwieweit Höhe und Ausgestaltung von Kindergeldleistungen einen positiven oder negativen Einfluß auf die Zahl der gewünschten Kinder haben. Diese Frage gewinnt um so stärker an Gewicht, je länger der Rückgang der Geburtenzahl anhält.

Die inzwischen wegen Verfassungswidrigkeit aufgehobene Bestimmung, nach der Studenten bei Eheschließung in bestimmten Fällen die gesamte staatliche Studienförderung entzogen wurde, verdeutlicht eine weitere Abhängigkeit staatlicher Einkommen vom Familienstand. Die heute gültigen Regelungen des BAFöG sehen demgegenüber eine differenzierte Berücksichtigung des Familienstandes vor (Berücksichtigung von Geschwistern, Berücksichtigung des Einkommens und Vermögens der Eltern und des Ehegatten des Antragstellers). Insofern kann der Familienstand nach wie vor strategische Variable für das staatliche Einkommen des Antragstellers sein.

Ein bis heute noch nicht befriedigend geregeltes Beispiel für die Bedeutung des Familienstandes für staatliches Einkommen ist das Problem verwitweter Rentenempfänger, die bei einer erneuten Heirat mitunter erhebliche finanzielle Verluste hinnehmen müssen. In diesen Fällen ist der Familienstand "Ehe" oft vermieden und dadurch eine Erhöhung des Gesamteinkommens des verwitweten Rentenempfängers und seines neuen Lebenspartners erreicht worden. Im Zu-

⁸² Vgl. R. Zeppernick [III], Untersuchungen zum Familienlastenausgleich. Kölner Dissertation 1974, S. 75ff., und die dort angegebene Literatur.

sammenhang mit dem "Hearing" zum Versorgungsausgleich wurde im Jahre 1975 mehrfach darauf hingewiesen, daß die Existenz dieser Bestimmungen ehefeindlich wirke.

6. Unterschiede aufgrund der Zeit

Die Variable Zeit hat ebenfalls eine erhebliche Bedeutung für das Gesamteinkommen von Individuen und Haushalten. Dies zeigt sich z.B. bei der Einkommensbesteuerung und den dort im allgemeinen geltenden Veranlagungszeiträumen von einem Jahr. Engels⁸³ sieht in der Besteuerung des Periodeneinkommens, also zeitlich zugeordneten Einkommens, sogar die "Quelle (für die) meisten Komplikationen unseres Steuersystems ... Daraus ergeben sich nicht nur alle Probleme der Periodenabgrenzung, sondern auch eine Fülle von Ungerechtigkeiten und Versuche, diese Ungerechtigkeiten wieder zu mildern ... Das sind alle Vorschriften der steuerlichen Bewertung, der Abschreibung, der Gewinnerzielung oder Gewinnrealisierung, der steuerlichen Reserven". Dies sind zugleich die Parameter zur Beeinflussung des Gesamteinkommens. Je mehr Abschreibungs- und Bewertungsmöglichkeiten es gibt, um so größer ist deren Einfluß auf die Steuerschuld und damit das insgesamt verfügbare Einkommen. Grundsätzlich können mit dem Ablauf der Zeit staatliche Einkommen - je nach Einkommensart - steigen, gleich bleiben oder fallen. Beispiele für mit der Zeit steigende staatliche Einkommen sind Spekulationsgewinne, die nach Ablauf festgelegter Fristen steuerfrei bleiben, sowie sämtliche an den Staat zu leistenden Steuerverpflichtungen, deren Bezahlung hinausgezögert wird. Damit ist zugleich die strategische Handhabung der Variablen "Zeit" angedeutet, die durch Einsprüche gegen Steuerbescheide und verspätete Abgabe von Steuererklärungen zu Zeit- und damit Einkommensgewinnen führt.

Die Bedeutung der Variablen Zeit kann man daran ermes- sen, daß z.B. von den am 1.1.1982 finanzamtlich erfaßten rund 145 000 gewerblichen Großbetrieben im Jahre 1982 nur bei etwa 31 000 Betrieben eine steuerliche Betriebs-

⁸³ Vgl. W. Engels, J. Mitschke und B. Starkloff, Staats- bürgersteuer. 2. Auflage, Bad Wörrishofen 1975, S. 37f.

prüfung durchgeführt wurde⁸⁴. Im Durchschnitt erfolgte damit noch nicht einmal alle vier Jahre eine steuerliche Nachprüfung. Der Lohnsteuerpflichtige muß demgegenüber praktisch zugleich mit der Einkommensentstehung seine Steuern bezahlen. Bedenkt man, daß das im Durchschnitt je Betrieb ermittelte steuerliche Mehraufkommen bei 236 300 DM lag, hat man eine Vorstellung vom Ausmaß der durch zeitliche Verzögerungen entstehenden Zinsgewinne. Insgesamt wurden 1982 aus steuerlichen Betriebsprüfungen Steuernachforderungen in Höhe von 7,5 Mrd. DM festgesetzt. Hieran wird deutlich, welche Bedeutung effizientere Veranlagungstechniken im Vergleich zu Steuererhöhungen hätten. Ähnlich wie das Hinauszögern von zu leistenden Verpflichtungen ist die Überprüfungshäufigkeit und -intensität gewährter staatlicher Einkommensleistungen zu beurteilen; je seltener und weniger intensiv die Überprüfung der einzelnen Einkommen stattfindet, desto günstiger ist der Effekt auf das Gesamteinkommen. Die einzelnen staatlichen Einkommen werden in völlig unterschiedlichen Zeitabständen und mit unterschiedlicher Intensität geprüft⁸⁵. Während z.B. über die Vergabe einer Sozialwohnung in der Vergangenheit nur ein einziges Mal anhand der Einkommenslage entschieden wurde, muß beim Empfang von Wohngeld ein permanenter Einkommensnachweis erbracht werden. Dies ist um so erstaunlicher, als der einkommensmäßige "Wert" einer Sozialwohnung häufig um ein Vielfaches über demjenigen des Wohngeldes liegt. Eine Überprüfung, inwieweit mit öffentlichen Darlehen geförderte Wohnungen von Mietern mit entsprechend niedrigen Einkommen bewohnt wurden, fand nicht statt. Erst mit der Einführung der Fehlbelegungsabgabe in manchen Städten ist dieses Problem teilweise gemildert worden.

Analog zu den oben behandelten Problemen, nach denen ein Abbau von Verteilungsverzerrungen zwischen zwei Gruppen

⁸⁴ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) [II], Jahresstatistik 1982 der steuerlichen Betriebsprüfungen. (BMF-Finanznachrichten 23/1983.) Bonn 1983.

⁸⁵ "The administration of these (income; R.Z.) tests varies, however, from lax to stringent, and not always in relation to the size of the benefit involved"; B. Bernstein and S. Shkouda, S. 6.

zu Benachteiligungen für Dritte führen kann, ist die Dynamisierung nur einzelner staatlicher Einkommen zu sehen. Bei einem gegebenen staatlichen Ausgabenvolumen führt eine Dynamisierung einzelner staatlicher Einkommensarten c.p. zu einer zumindest relativen Benachteiligung der nicht-dynamisierten staatlichen Einkommen. Die sozial- und verteilungspolitisch entscheidende Frage ist, ob eine Dynamisierung nach Einkommensarten oder nicht vielmehr nach der Einkommenshöhe gerechtfertigt wäre. Dies sei an folgenden Beispielen verdeutlicht: Die Dynamisierung der Renten ist der verteilungsmäßig am stärksten wirkende Faktor. Die Nichtdynamisierung der "Kindergeldleistungen" führt im Vergleich dazu - trotz diskretionärer Verbesserungen beim Kindergeld - zu einer Verschiebung der Verteilungsrelationen zwischen diesen beiden Gruppen. Je stärker die Dynamisierung wirkt, um so härter sind c.p. diejenigen Gruppen betroffen, deren Einkommen nicht dynamisiert sind. Eine Vielzahl staatlicher Einkommen verringert sich dadurch relativ im Zeitablauf.

Mehrere staatliche Einkommen können nur innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums in voller Höhe erworben werden, da sie aufgrund gesetzlicher Bestimmungen unmittelbar mit der Variablen "Zeit" verknüpft sind; z.B. ist eine Rückerstattung der geleisteten Beiträge zur Rentenversicherung nur möglich, wenn die Beiträge nicht länger als 5 Jahre gezahlt wurden. Generell werden bestimmte staatliche Einkommen nur bei Einhaltung festgesetzter Fristen gewährt.

Da die Höhe des Gesamteinkommens quantitativ und qualitativ nicht nur von den Arten der einzelnen Einkommen, sondern auch von der zeitlichen Dimension der einzelnen Einkommen abhängt, wird die Variable "Zeit", soweit sie beeinflussbar ist, zu einer strategischen Variablen. Dies gilt insbesondere für staatliche Einkommen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, die aber wegen langer Bearbeitungs- bzw. Zuteilungsdauer erst wesentlich später den Begünstigten zugute kommen (z.B. die Vergabe von Sozialwohnungen). Im Jahre 1977 etwa waren von insgesamt 30 881 Klagen bei den Finanzgerichten in Nordrhein-Westfalen 20 418 unerledigt, in Bayern waren von 13 121 Klagen 8 826 nicht bearbeitet. Die gerichtliche Klärung eines

Steuerstreites beträgt häufig mehrere Jahre⁸⁶. Jede zeitliche Verkürzung führt im Falle einer Rückerstattung auch unter Berücksichtigung von Zinseffekten zu einer Erhöhung des Gesamteinkommens. Wie der Faktor Zeit die Einkommensverteilung beeinflusst, insbesondere wie lange es dauert, bis einzelne Transfers beim einzelnen Haushalt verteilungswirksam werden und welche Zinseffekte (gerade auch bei bewußt verzögerten Steuererklärungen) dabei auftreten, ist weitgehend unbekannt.

7. Unterschiede aufgrund von Risiken

Ein wesentlicher Unterschied zwischen marktmäßigen und staatlichen Einkommen sind die jeweiligen Risiken ihres Bezugs. Zweifelsohne kann das Risiko eines völligen Verlustes staatlicher Einkommen – das Hauptrisiko marktmäßiger Einkommen durch Arbeitslosigkeit oder Konkurs – praktisch mit Null angesetzt werden, da sich der Staat normalerweise jederzeit refinanzieren kann. Trotzdem bestehen auch wegen jederzeit möglicher Rechtsänderungen Unsicherheiten darüber,

- ob, und wenn ja, in welcher Höhe staatliche Einkommen geleistet werden und
- ob das vorgegebene Transfervolumen für alle Berechtigten ausreicht.

In einer Vielzahl von (Grenz-) Fällen ist der zu Begünstigende über die Berechtigung seines Anspruches (z.B. bei bestimmten Renten, mitunter auch bei Kindergeld, LAG, Sozialwohnungen, Investitionszulagen, ERP-Mitteln) und noch häufiger über die tatsächliche Höhe des zu erwartenden staatlichen Einkommens (z.B. Altersruhegeld, Steuerrückzahlung) im unklaren. In der Regel kann ihm zu diesen Fragen auch der Bearbeiter seiner Ansprüche keine verbindlichen Zusagen machen.

⁸⁶ Vgl. o.V., Nur noch Klimmzüge. "Wirtschaftswoche", Düsseldorf, Jg. 32 (1978), Nr. 23, S. 27. O.V., 40 000 unerledigte Klagen bei den deutschen Finanzgerichten. dpa-Meldung Nr. 188 vom 17.8.1977.

Aufgrund nicht ausreichend untereinander abgestimmter Sozial- und Steuergesetze oder mangelnder Transparenz der Berechnungsmodi sind viele staatliche Einkommen mit erheblichen Risiken behaftet; als Beispiel genannt seien

- die seinerzeit widersprüchlichen Stellungnahmen, auch der Regierung, ob sich eine Nachversicherung in der Rentenversicherung in jedem Fall lohnt;
- die Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Steuerreform, welche Steuerklassen zusammenverdienende Arbeitnehmer wählen sollen;
- der verfassungsrechtlich nicht unumstrittene Eingriff⁸⁷ in bestehende Bausparverträge durch die via Steuerreform gesenkten Höchstbeträge;
- die Gefahr, durch Beantragung einer Erwerbsunfähigkeitsrente den Anspruch auf Rehabilitationsmaßnahmen der Krankenversicherung zu verlieren;
- die mitunter völlig unsichere Einschätzung zukünftiger gesetzlicher Maßnahmen (z.B. mehrfache Änderung der Sparförderung, Änderung von Leistungssätzen, Umstellen von Förderung auf Darlehen, vielfältige Änderungen im Rentenrecht bis hin zu einer Änderung der Rentenformel, Änderung der Wohnungsbauförderung).

Ein Grund für diese Risiken ist unter anderem in dem "Begriffschaos" zu sehen, das sich auf fast "... alle Grunddaten (erstreckt), die bei allen verschiedenen Arten der Leistungen erbracht werden: auf den Begriff des Einkommens, der Familie oder des Haushalts, auf das gesamte Gebiet der Einkommensgrenzen, auf die Altersstufen von Kindern und Erwachsenen, auf die Bestimmungen über die Anrechnung eigenen Einkommens oder anderer Sozialleistungen"⁸⁸.

⁸⁷ Vgl. das Gutachten von Prof. Dr. Vogel, zitiert bei o.V., Bausparförderung verfassungswidrig. "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt, Ausgabe vom 2.7.1975.

⁸⁸ W. Bogs, H. Achinger, M. Meinhold, L. Neundörfer und W. Schreiber (Hrsg.), S. 344.

Ein weiteres spezifisches Risiko staatlicher Einkommen liegt darin, daß zwar ein Anspruch auf diese Einkommen besteht und die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind, daß aber diese Ansprüche nicht realisiert werden können, weil sachliche, finanzielle oder personelle Kapazitätsengpässe (z.B. bei Sozialwohnungen, Studienplätzen, Kindergartenplätzen) bestehen. Insofern muß auch an dieser Stelle zwischen potentieller und tatsächlicher Begünstigung durch Transfers unterschieden werden. Es ist deshalb möglich, daß effektive Ansprüche auf staatliche Einkommen nicht (in der Regel auch nicht auf dem Wege der Klage) durchgesetzt werden können. Dies ist ein weiterer qualitativer Unterschied im Vergleich zu marktmäßigen Einkommen.

8. Unterschiede aufgrund der Finanzierung der Transfer-Einkommen

Mitentscheidend für die Höhe der Transfers ist auch die Art der Finanzierung. Während Markteinkommen nahezu ausschließlich aus den Erlösen der verkauften Produkte finanziert werden, bietet sich bei staatlichen Einkommen ein weites Spektrum alternativer Finanzierungsmöglichkeiten an⁸⁹. Insofern besteht auch hinsichtlich der Finanzierung ein grundlegender qualitativer Unterschied gegenüber marktmäßigen Einkommen.

Besondere Beachtung finden in der öffentlichen Diskussion die indirekten Steuern mit einer Größenordnung von über 200 Mrd. DM (1982). Bereits dieses Finanzvolumen rechtfertigt eine intensive Analyse, vor allem auch vor dem Hintergrund der jüngsten wirtschafts- und wachstumspolitischen Diskussion, den Anteil der indirekten Steuern wieder erheblich zu erhöhen, um die als leistungsfeindlich angesehenen direkten reduzieren zu können. Immerhin ist der Anteil der indirekten Steuern am Gesamtsteueraufkommen von 1970 bis 1982 von 55 vH auf 51 vH gesunken, der

⁸⁹ Vgl. F.J. Crowley, *Financing the Social Security Program - Then and Now*. (Studies in Public Welfare, Paper No. 18.) Washington, D.C., 1974, S. 21ff.

Anteil der direkten Steuern entsprechend von 45 vH auf 49 vH gestiegen⁹⁰.

Bei der Frage, wie indirekte Steuern sozialpolitisch zu beurteilen sind, muß unterschieden werden, ob indirekte Steuern im Hinblick auf unterschiedlich hohe verfügbare Einkommen oder im Hinblick auf verschiedene Haushaltstypen analysiert werden. Der erstgenannte Aspekt ist auch unter dem Stichwort "Regressivwirkung versus Proportionalwirkung" indirekter Steuern bekannt. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hatte 1975 ein eindeutiges Votum hinsichtlich der Frage der Regressivwirkung der Mehrwertsteuer abgegeben⁹¹: "Gegen eine stärkere Anhebung der Mehrwertsteuer spricht ... unter verteilungspolitischem Aspekt das Argument der Regressivwirkung". Diese Auffassung wird auch durch neuere Untersuchungen bestätigt⁹², wobei allerdings Unterschiede in den Aussagen hinsichtlich des Ausmaßes der Regressivität bestehen. Dem stehen die Aussagen des DIW entgegen, das sowohl für die indirekten Steuern insgesamt⁹³, interessanterweise aber auch für die Mehrwertsteuer von einer proportionalen Belastung ausgeht. Das DIW folgert aus einer auf das Jahr 1974 bezogenen Inzidenzrechnung, die Mehrwertsteuer treffe "die privaten Haushalte aller Einkommensschichten relativ

-
- ⁹⁰ Zu den Gründen für diese Entwicklung vgl. B. Fritzsche, U. Heilemann und H.D. von Loeffelholz, Was bringt die Steuerreform? "Wirtschaftsdienst", Hamburg, Jg. 65 (1985), S. 472f.
- ⁹¹ Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) [III], Gutachten zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. (BMF-Dokumentation.) Bonn 1975, S. 40f.
- ⁹² Vgl. z.B. H.D. von Loeffelholz [II], Umverteilungswirkungen staatlicher Maßnahmen bei Arbeitnehmern. "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung", Jg. 32 (1981), S. 281ff.
- ⁹³ Vgl. K.-D. Bedau und G. Gösecke (Bearb.), Wirken indirekte Steuern regressiv? "DIW-Wochenbericht", Berlin, Jg. 39 (1972), S. 187ff. Vgl. auch H. Zimmermann und K.-D. Henke, Finanzwissenschaft. 2. Auflage, München 1978, S. 183.

gleichmäßig⁹⁴. Die Ergebnisse sind allerdings zu relativieren, weil sie die indirekten Steuern unter Einschluß der Mineralöl-, der Tabak- und der Branntweinsteuer zum Gegenstand haben. Die drei genannten Steuern können in-
dessen auch aus dem Äquivalenzprinzip begründet werden, weil der besteuerte Verbrauch die tatsächliche oder mögliche überdurchschnittliche Beanspruchung staatlicher Dienste im Bereich des Verkehrs und des Gesundheitswesens nach sich zieht. Folgt man dieser Argumentation, so sind die Umverteilungswirkungen dieser Steuern nicht so hoch anzusetzen wie die der Mehrwertsteuer.

In einer weiteren Studie wird anhand empirischer Berechnungen für 1973 die These der Regressivität der indirekten Steuern gestützt⁹⁵. Die relative Umsatzsteuerbelastung fällt mit steigendem Haushaltsnettoeinkommen von 6,9 vH auf 4,4 vH der Bezugsbasis. Dominierende Einflußgröße ist die mit steigendem Einkommen sinkende Konsumquote: Da die Steuerbemessungsgrundlage, sprich die Konsumausgaben, mit steigendem Einkommen relativ zurückgeht, sinkt der Anteil der Umsatzsteuer am Haushaltsnettoeinkommen. Dabei ist es nur von geringer Bedeutung, ob die Umsatzsteuer auf das Bruttoeinkommen, das Nettoeinkommen oder das ausgabenfähige Einkommen bezogen wird; der Regressiveffekt der Umsatzsteuer unterscheidet sich nur der Stärke nach. Allerdings ist die Aussagefähigkeit der Ergebnisse auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichproben nicht unumstritten. Geht man von der Vorstellung aus, daß sich der Private Verbrauch an einem langfristigen (permanenten) Einkommen orientiert, verzerren die Querschnittsangaben der Einkommens- und Verbrauchsstichproben den Rückgang der Konsumquote und damit die Regressivität der Einkommensbelastung durch indirekte Steuern. Bei Haushalten, die zum Zeitpunkt der Erhebung ein niedrigeres Einkommen als das permanente beziehen, ergibt sich eine - gemessen an der langfristigen Bezugsgröße - zu hohe Steuerbelastung, bei Haushalten, die vorübergehend höhere

⁹⁴ Vgl. K.-D. Bedau und G. Gösecke (Bearb.), Die Belastung der privaten Haushalte mit indirekten Steuern. "DIW-Wochenbericht", Jg. 44 (1977), S. 377ff.

⁹⁵ Vgl. zum folgenden P.-H. Huppertz und U. Wartenberg, Wirkt die Umsatzsteuer verteilungsneutral? "Wirtschaftsdienst", Jg. 58 (1978), S. 335ff.

als die permanenten Einkünfte erhalten, wird eine - gemessen an den langfristigen Einkommen - zu niedrige Belastung ausgewiesen. Daß diese Überschätzungen bzw. Unterschätzungen aber in relevantem Umfang auftreten, kann zur Zeit nicht belegt werden. Entsprechende Langfristuntersuchungen, mit denen die genannte These überprüft werden könnte, wären hierfür erforderlich.

Auch die TEK⁹⁶ hat sich ausführlich mit der These der regressiven Verteilungswirkungen der indirekten Steuern und den in der Literatur vertretenen kontroversen Standpunkten auseinandergesetzt. Insbesondere hat sie geprüft, inwieweit die Verteilungsaussagen zu indirekten Steuern abhängig sind von

- "der Abgrenzung der indirekten Steuern,
- der steuerlichen Belastung einzelner Ausgabearten,
- der zugrundeliegenden Verbrauchsschichtungen,
- den Verwendungsstrukturen des Einkommens".

Als Fazit dieser Analyse hält sie fest, daß die unterschiedlichen Aussagen zum Ausmaß der Regressivität fast ausschließlich auf unterschiedlichen statistischen Annahmen hinsichtlich der zugrundeliegenden Einkommensstichproben, der Verwendungsstruktur und der Verbrauchsschichtung zurückzuführen sind. Auch für die TEK steht die Regressivität der indirekten Steuern außer Zweifel.

Gleichrangig neben dem Problem der Regressivwirkung der indirekten Steuern bzw. der Mehrwertsteuer muß die Frage analysiert werden, ob und wie die indirekten Steuern in Abhängigkeit vom Familienstand variieren. Da Familien c.p. einen höheren Anteil Konsumausgaben tätigen als Haushalte ohne Kinder, könnte man vermuten, daß zumindest die Mehrwertsteuer familienfeindlich wirkt⁹⁷. Um so er-

⁹⁶ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 84ff., Zitat: Ziffer 93.

⁹⁷ Vgl. H.W. Kammann, Familienlastenausgleich - Je größer die Familie, desto geringer die Wirkung. "Arbeit und Sozialpolitik", Baden-Baden, Jg. 31 (1977), S. 389ff.

staunlicher ist, daß Huppertz und Wartenberg diese Effekte nur schwach ausgeprägt fanden bzw. im Fall der Familien mit verschiedener Kinderzahl kaum noch feststellen konnten⁹⁸ (vgl. Tabelle 1). Die aufgeführten Berechnungen beziehen sich ausschließlich auf Haushalte in der Einkommensklasse zwischen 1 800 DM und 2 500 DM. Es ist aber zu bezweifeln, daß diese geringe Spanne hinreichend aussagefähig ist. Zusätzlich fragt es sich, wie die Konsumquoten bei jeweils einem bestimmten Einkommen in Abhängigkeit vom Familienstand differieren. Durch die vergleichsweise große Einkommensgruppen-Bildung könnten bei der Durchschnittsbildung wesentliche Einzelinformationen verlorengegangen sein. Fragwürdig erscheint insbesondere, daß der Anteil der Mehrwertsteuer am verfügbaren Einkommen mit Berücksichtigung eines dritten Kindes sogar zurückgehen soll. Der Effekt der daraufhin verschobenen Konsumgüterstruktur mit entsprechend unterschiedlichen Steuersätzen für die einzelnen Konsumgüter gewinnt in dieser Berechnung ein solch dominierendes Gewicht, daß eine noch stärker differenzierte Analyse unbedingt erforderlich erscheint. Unabhängig von diesen kritischen Überlegungen verdeutlichen die vorliegenden Berechnungen, daß tendenziell Familien mit Kindern - insbesondere gegenüber Alleinstehenden - durch die Mehrwertsteuer überproportional belastet werden. Dies wird auch durch die Berechnungen der Bundesregierung bestätigt, die im Zusammenhang mit der im Jahre 1979 vorgesehenen Mehrwertsteuererhöhung durchgeführt wurden. Bezogen auf die indirekten Steuern insgesamt, spricht Kitterer⁹⁹ von bemerkenswerten Unterschieden: "Während Einzelpersonen (alleinlebende Frauen) mit einem Haushaltsnettoeinkommen von weniger als 600 DM eine Spitzenbelastung ... von 16,9 vH zu tragen haben, müssen Ehepaare mit einem Kind in der gleichen Einkommensklasse 23,1 vH ihres Haushaltsnettoeinkommens an indirekten Steuern zahlen". In der Einkommensklasse von 800 bis 1 000 DM beträgt der Anteil der indirekten Steuern am Haushaltsnettoeinkommen 15,2 vH bei der alleinlebenden Frau und bereits 17,2 vH

⁹⁸ Vgl. P.-H. Huppertz und U. Wartenberg, S. 399.

⁹⁹ Vgl. W. Kitterer [II], Die Belastung der privaten Haushalte mit indirekten Steuern. "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung", Jg. 29 (1978), S. 274.

Belastung unterschiedlicher Haushaltstypen
durch indirekte Steuern
in vH

Tabelle 1

| Haushaltstyp | Konsum- quote | Anteil der voll steuerpflichti- gen Konsumgüter | Umsatzsteuer- belastung ¹ |
|---|------------------|---|---|
| Allein- lebende Frau | 72,2 | 62,3 | 6,0 |
| Ehepaar mit einem Kind | 76,1 | 64,0 | 6,4 |
| Ehepaar mit 2 Kindern | 79,2 | 62,9 | 6,8 |
| Ehepaar mit 3 und mehr Kindern | 81,0 | 56,8 | 6,9 |
| Nach Angaben bei P.-H. Huppertz und U. Warten- berg, S. 399.- ¹ Anteil am Nettoeinkommen. | | | |



bei dem Ehepaar ohne Kinder. Dieser Prozentsatz springt auf 20,4 vH bei dem Ehepaar mit 1 Kind und auf 22,7 vH bei dem Ehepaar mit 3 Kindern. Ein ähnlicher kontinuierlicher Verlauf ist auch in den oberen Einkommensgruppen zu beobachten. Bei den Monatseinkommen zwischen 2 500 DM und 5 000 DM beträgt die Belastung der alleinstehenden Frau 10,7 vH, die Belastung der Familie mit 3 Kindern hingegen noch 13,5 vH. Erst mit noch stärker steigendem Einkommen gleichen sich diese Belastungen an.

Eine sozialpolitisch besonders interessierende Frage ist, wie sich die Umsatzsteuer bzw. die indirekten Steuern auf das Einkommen nach Steuern bei Personen auswirken, die sowohl aufgrund ihres niedrigen Einkommens als auch wegen des Familienstandes überproportional belastet sind. Insbesondere im Hinblick auf diese Gruppe bedarf es einer vertieften Analyse der Verteilungswirkungen, wenn der Anteil der indirekten Steuern angehoben werden sollte. Eine solche Verschiebung innerhalb der Steuerstruktur zugunsten der direkten Steuern mag aus wachstumspolitischer Sicht

zu begrüßen sein, es müssen allerdings negative Effekte einer Mehrwertsteuererhöhung (Ausweitung der Schwarzarbeit, Preiseffekte) berücksichtigt werden. Wichtig ist, daß bei einer solchen Verschiebung verteilungsmäßig nicht gewünschte Belastungen entweder innerhalb des (Einkommen-) Steuersystems oder durch eine gezielte Ausgestaltung der Transferzahlungen kompensiert werden. Neumark warnt generell "vor der vielfach gepriesenen partiellen Ersetzung 'direkter' Steuer(n) durch eine weitere Mehrwertsteuererhöhung", da sie "tendenziell preissteigernd" wirkt und "im Vergleich zu den persönlichen Steuern unsozial (ist)". Ganz besonders ist dieser letzte Gesichtspunkt zu beobachten, wenn man künftig aus bekannten Gründen die Steuerpolitik "familienfreundlicher" gestalten will¹⁰⁰.

Zusammenfassend zu den indirekten Steuern erscheint es in jedem Fall notwendig, die Verteilungswirkungen in diesem Bereich intensiver zu erforschen. Dies gilt in besonderem Ausmaß für die Umsatzsteuer. Die Berücksichtigung der Finanzierungsseite allgemein, also auch inklusive der direkten Steuern, ist wichtig, weil - worauf bereits hingewiesen wurde - jedes verteilungspolitische Ziel allein über die Ausgestaltung der Finanzierungsseite erreicht werden könnte und die heute bestehenden Finanzierungsweisen erhebliche verteilungsmäßige Wirkungen haben. Als Beispiel sei in diesem Zusammenhang auch auf die für die Tarif- und Verteilungspolitik wichtige, von v. Loeffelholz festgestellte Tatsache hingewiesen, daß die Finanzierung des bundesdeutschen Sozialhaushalts (in der Regel: Beitrags- und Steuerfinanzierung) bis in mittlere Einkommensgruppen hinein progressiv und von da ab regressiv wirkt¹⁰¹. Insbesondere muß darauf geachtet werden, daß die verteilungsmäßige Ausgestaltung der Transfers in Einklang mit der Finanzierungsseite steht. Problematisch wäre eine Entwicklung, wie sie Metze seinerzeit für den Familienlastenausgleich befürchtet hatte: "Während das Ziel des Familienlastenausgleiches und der vertikalen Einkommensumverteilung darin besteht, die privaten Haushalte mit steigenden Einkommen und sinkender Haushaltsgröße stärker zu belasten bzw. weniger zu

¹⁰⁰ F. Neumark [II], Gedanken zur Finanzpolitik 1980. "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Ausgabe vom 21.2.1979, S. 12.

¹⁰¹ Vgl. H.D. von Loeffelholz [I], S. 266ff.

begünstigen, bewirken die betrachteten Verbrauchsteuern eine Verminderung der Belastung bzw. eine Erhöhung der Begünstigungen mit steigendem Einkommen und sinkender Haushaltsgröße¹⁰². Noch allgemeiner hat Bronfenbrenner das zentrale Problem der Finanzierungsseite herausgestellt: "When regressive expenditures are financed by regressive taxation, redistribution does not occur at all or occurs along unanticipated lines¹⁰³."

9. Unterschiede aufgrund von Informationen

Grundsätzlich sind sowohl marktmäßige als auch staatliche Einkommen von Informationen abhängig. Trotzdem besteht ein erheblicher quantitativer Unterschied im Erklärungswert dieser Variablen für die Höhe der beiden Einkommensarten. Die Anspruchsvoraussetzungen für die Erlangung der Transferzahlungen sind dermaßen kompliziert gestaltet, daß es außerstaatlicher Initiative vorbehalten bleibt, das Gut "Informationen über staatliche Einkommen" zu vermarkten, wie der Beruf des Renten- und Steuerberaters zeigt. Der Gesetzgeber kommt in diesem Zusammenhang zwangsläufig in das Dilemma, das Streben nach "gerechten" und damit komplizierten Regelungen einerseits und ein möglichst transparentes, leicht übersichtliches System der staatlichen Einkommen andererseits gegeneinander abzuwägen. Unabhängig von diesem grundsätzlichen Problem ist zu berücksichtigen, daß ein nicht einfaches und nicht hinreichend transparentes System seinerseits zu Ungerechtigkeiten führt: "Die oft behauptete Unvereinbarkeit von Einfachheit und Gerechtigkeit im Steuerwesen besteht nur dann, wenn man die Steuergesetze durch alle möglichen Sonderregelungen so stark kompliziert ... und verteilungspolitische Gerechtigkeit durch immer stärkere Expansion dieser Sonderregelungen (wieder-) herstellen zu können vermeint"¹⁰⁴. Diese Betrachtungsweise ist aber nicht das Problem der Gegen-

¹⁰² I. Metze, Soziale Sicherung und Einkommensverteilung. Berlin 1974, S. 116ff. und 119.

¹⁰³ M. Bronfenbrenner, S. 116; vgl. die ähnliche Auffassung bei R.L. Frey [II], Finanzpolitik und Verteilungsgerechtigkeit. "Finanzarchiv", N.F. Bd. 31 (1972), S. 1ff.

¹⁰⁴ F. Neumark [III], "Tax Expenditures". "Finanzarchiv", N.F. Bd. 33 (1974/1975), S. 139.

wart, da bisher sowohl für die Gesamtheit als auch für die Mehrzahl der einzelnen staatlichen Einkommen explizite verteilungspolitische Zielvorstellungen fehlen. Nach Steuer- und Rentenberatern wird damit, sofern nicht in absehbarer Zeit einschneidende Korrekturen durch den Gesetzgeber erfolgen, ein neuer Beruf entstehen: Eine Art Berater für staatliche Einkommen, für optimale Vermögensanlage, optimale Höhe des Markteinkommens, optimale Struktur der einzelnen Einkommensarten und ähnliches mehr. Die gezeigten Abhängigkeiten des Gesamteinkommens von einer Vielzahl von Variablen¹⁰⁵ dürften deutlich gemacht haben, daß die Verteilungswirkungen staatlicher Einkommen ohne fachkundige Beratung vom einzelnen Bürger heute bereits nicht mehr übersehen werden. Folgende Zitate bzw. Beispiele verdeutlichen die Problematik:

- "Nachdem der Gesetzgeber zwischen 1978 und 1983 zwei Formen der Förderung heizenergiesparender Investitionen wahlweise anbietet, stellt sich für die Millionen Haus- und Eigenheimbesitzer die Frage: Welche Art der Förderung ist in meinem Fall günstiger"¹⁰⁶?
- "Vor der Beantragung einer Vergünstigung (Wohnungsbau-prämie bzw. Steuerermäßigung, R.Z.) sollte, gegebenenfalls unter Einschaltung des Steuerberaters, jeweils sorgfältig geprüft werden, welche von beiden vorteilhafter ist"¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Formal kann man die Abhängigkeit des Gesamteinkommens von den bisher im Text behandelten Variablen wie folgt darstellen: $G = G(M, S(A), S(B), S(M), S(V), M(Fa), S(Fa), M(Z), S(Z), M(I), S(I))$, mit G: Gesamteinkommen, M: Markteinkommen, S: staatliches Einkommen, A: Art des Einkommens, B: Berufsstand, S(M): Abhängigkeit der Transfer-Einkommen von staatlichem Einkommen, V: Verwendung, Fa: Familienstand, Z: Zeit, I: Information.

¹⁰⁶ O.V., Faustregeln zur Energiespar-Förderung. "General-Anzeiger, Bonner Stadtanzeiger", Bonn, Ausgabe vom 27.6.1978, S. 12.

¹⁰⁷ O.V., Wüstenrot informiert. "Mein Eigenheim", Nr. 6, Nov.- Dez. 1975, S. 24.

- "Wie hoch das Arbeitslosengeld oder das Mutterschaftsgeld ist, hängt bei berufstätigen Ehepaaren auch davon ab, ob die Steuerklassenkombination IV/IV oder III/V gewählt wird"¹⁰⁸.
- "Bei einer entsprechenden Aufteilung in "Geschäftsführergehalt", "Gewinn" und "Darlehenszins" können Geschäftsführer in Kapitalgesellschaften im Vergleich zu Geschäftsführern von Personengesellschaften "mehr als 10 vH" Steuerersparnisse erzielen"¹⁰⁹.

Es ist keineswegs so, daß nur der einzelne Bürger das Informations- und damit Entscheidungsproblem in weiten Bereichen nicht mehr bewältigen kann. Auch die sogenannten Experten sind häufig nicht mehr in der Lage, die gesamte Materie zu überschauen¹¹⁰. Symptomatisch sind die immer häufiger auftretenden Fehler bei der Berechnung der einzelnen staatlichen Einkommen. Diese Fehler können nicht mehr nur als Ergebnis nicht exakten Arbeitens gewertet werden, sondern sie sind auch Ausdruck zu komplexer, von einzelnen Personen nicht mehr überschaubarer Sachverhalte. Dies gilt selbstverständlich auch für die Arbeit in den Ministerien, nur üblicherweise werden dort die Fehler intern in einem iterativen Verfahren eliminiert bzw. sind deren Analysen von dritter Seite nicht nachrechenbar.

Dies hat weitreichende soziale Konsequenzen, denn die Beschaffung von Informationen ist abhängig von der Fähigkeit, Informationen zu verstehen, von der Zeit und von dem Markteinkommen des einzelnen. Doch: "Nicht jeder verfügt über die Kenntnisse, wie sich die legalen Schlupfwinkel in

¹⁰⁸ O.V., Arbeitslosengeld auch vom Zufall abhängig. "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Ausgabe vom 27.11.1975, S. 11.

¹⁰⁹ W. Engels, J. Mitschke und B. Starkloff, S. 21.

¹¹⁰ Vgl. die Angaben zur "Normenflut" des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler e.V. (Hrsg.), Belastung ohne Ende - Eine kritische Bestandsaufnahme. Wiesbaden 1978, S. 30. Danach ist z.B. das Bundesgesetzblatt von 1969 bis 1976 von 1 300 Seiten auf 3 884 Seiten angewachsen. Jüngste Gesetzesvorhaben in den Vereinigten Staaten zielen expressis verbis darauf ab, die "Papierflut" einzudämmen.

Steuergesetzen ausnutzen lassen; nicht jeder kann sich einen versierten Rechtsbeistand leisten, und das finanzielle Risiko, sein Recht durch drei Prozeßinstanzen zu verfolgen, trifft keineswegs jedermann in gleicher Weise¹¹¹. Konkret wirkt sich das dahingehend aus, daß "... erhebliche Teile der Bevölkerung täglich ihr Recht verlieren, weil sie die Kosten für eine Rechtsberatung und -verfolgung nicht zahlen können ... Sie sind "nicht arm genug", um in den Genuß des Armenrechts usw. für Minderbemittelte zu gelangen, aber auch "nicht reich genug", um sich den Weg zum Rechtsanwalt oder zum Gericht leisten zu können"¹¹². Sozialpolitisch am gravierendsten sind die Fälle, wenn potentiell zu begünstigende Gruppen aufgrund mangelnder Information ihre Rechte überhaupt nicht kennen und damit auch nicht in Anspruch nehmen können; denn in der Regel sind gerade die "Ärmsten der Armen" die Betroffenen. Die folgenden beiden Zitate verdeutlichen das Gesagte noch einmal aus internationaler Sicht:

- "He rejects the jungle of provisions that convey special advantage only to the legal wizard or to the individual wealthy enough to obtain the services of a legal expert or to the person adept at manipulation potential sources of income to conform to some obscure section in the tax law";
- "The bewildering variety of eligibility criteria, definitions of income, income disregards, and procedures for verifying income fails to assure either that those who are eligible will understand what they are entitled to receive or that those not eligible will be denied benefits"¹¹³.

¹¹¹ B. Molitor, Was ist Sozialpolitik? (Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 17.) Tübingen 1972, S. 184ff.; vgl. auch F. Neumark [I].

¹¹² Vgl. die Berichterstattung über den 51. Deutschen Juristentag. H. André, Versicherungsmodelle sollen dem Grundgesetz Geltung verschaffen. "Handelsblatt", Düsseldorf, Ausgabe vom 9.9.1976, S. 12.

¹¹³ M. Pfaff and A. Pfaff, S. 183; B. Bernstein and S. Shkouda, S. 8.

Die zeitlichen, technischen und finanziellen Möglichkeiten, sich ständig ändernde Informationen zu besorgen, sowie die intellektuellen Vorkenntnisse im Umgang mit und in der effizienten Umsetzung von Informationen (z.B. Verständnis von Gesetzestexten, Formularen, Formulierung von Eingaben) sind in den verteilungsmäßigen Konsequenzen vermutlich heute noch nicht hinreichend erkannt. Die Einschätzung der UN, daß "the distribution of ... information capital will soon be the most important factor controlling the distribution of welfare"¹¹⁴ verdeutlicht die weitreichende Bedeutung von Informationen.

10. Zwischenergebnis

Die Gegenüberstellung staatlicher und marktmäßiger Einkommen hat gezeigt, daß staatliche Einkommen von einer Vielzahl spezifischer Variablen abhängen, die sich quantitativ, häufig auch qualitativ grundlegend von den erklärenden Variablen marktmäßiger Einkommen unterscheiden. Es ist deshalb verständlich, daß das insgesamt verfügbare Einkommen nach Steuern und Transfers nur sehr schwierig zu ermitteln ist. Die hier gezeigte formale Abhängigkeit des Gesamteinkommens von insgesamt neun Variablen kann nur einen ersten Eindruck der vielfältigen, kaum noch überschaubaren Abhängigkeiten zwischen beiden Einkommensarten vermitteln. Eindrucksvoll sind die quantitativen Ergebnisse in den zitierten Gutachten des RWI von Karrenberg u.a.¹¹⁵, in denen unterschiedlich hohe Haushaltseinkommen in Abhängigkeit von unterschiedlichen Variablen durchgerechnet worden sind. Man könnte einwenden, daß nicht alle denkbaren Kombinationen zwischen marktmäßigen und staatlichen Einkommen relevant seien. In der zitierten Untersuchung wurden allerdings diese wenig wahrscheinlichen Fälle von vornherein ausgeschlossen. Selbst nach dieser Beschränkung blieb eine verwirrende Anzahl von Fällen übrig. Dies bedeutet eine erhebliche Beeinträchtigung für eine erfolgreiche Verteilungspolitik, da die Auswirkungen auf das Gesamteinkommen oft nicht überschaubar sind.

¹¹⁴ United Nations (Ed.), S. 4.

¹¹⁵ Vgl. H. Karrenberg u.a.

Fünftes Kapitel

Unterschiede innerhalb der Gruppe der staatlichen Transfer-Einkommen

Der Mangel an verteilungspolitischen Konzeptionen hat zu einer geradezu unvorstellbaren Vielzahl von verteilungsmäßigen Inkonsistenzen innerhalb der Gruppe der staatlichen Einkommen geführt. Die Ausführungen über Interdependenzen zwischen staatlichen Einkommen dürften hiervon bereits einen ersten Eindruck vermittelt haben. Selbst innerhalb gleicher Zielbereiche (z.B. Rentenpolitik, Vermögenspolitik, Wohnungspolitik, Familienpolitik) sind nicht harmonisierende, mitunter sogar einander widersprechende Regelungen anzutreffen. Die Gründe hierfür liegen in

- dem bisherigen Nicht-Sichtbarmachen verteilungsmäßiger Wirkungen einzelner Gesetze,
- der Aneinanderreihung neuer und alter Gesetze, ohne daß eine verteilungsmäßige Kompatibilitätsanalyse zwischen diesen durchgeführt wird,
- der gezielten Einflußnahme einzelner Gruppen auf die Ausgestaltung von Gesetzen.

Anknüpfend an die bisherigen Ausführungen über Transfer-salden soll an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen werden, daß Transfers keinesfalls nur unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten gesehen werden dürfen. Eine Vielzahl von Programmen, z.B. in den Bereichen Familie, Wohnen und soziale Sicherung, verfolgt eigenständige Zielvorstellungen. Im Falle der Regelungen für Kriegsoffer dürf-

ten verteilungsmäßige Auswirkungen sogar nebensächlich gewesen sein. Diese Einschränkungen bedeuten aber nicht, daß staatliche Transfers generell nicht auch im Hinblick auf ihre verteilungspolitischen Wirkungen analysiert werden müßten. Welche politischen Schlußfolgerungen gerade bei der Analyse von Kumulationseffekten gezogen werden sollten, kann allerdings a priori nicht gesagt werden. Es könnte durchaus möglich sein, daß kumulierte Verteilungsbegünstigungen wegen anderer, nicht verteilungsmäßiger Zielvorstellungen erhaltungswürdig erscheinen. Ebenso ist denkbar, daß die nicht verteilungsmäßigen Ziele zwar dominieren, aufgrund der Informationen über die Verteilungswirkungen aber Korrekturen erforderlich werden. Informationen über die kumulierten Verteilungswirkungen sollten deshalb in jedem Fall für die zu treffenden Entscheidungen mit vorliegen, dies um so mehr, als viele sozialpolitische Transfers z.B. mit familienpolitischer oder wohnungspolitischer Zielsetzung häufig zugleich auch eine verteilungspolitische Dimension haben.

1. Unterschiedliche Behandlung von Steuervergünstigungen und Transfers

Steuern können – zumindest hinsichtlich ihrer Verteilungswirkungen – als negative Transfers klassifiziert werden¹. Stellt man demgegenüber auf die mit diesen Instrumenten verfolgten Ziele ab, so sind unterschiedliche Beurteilungen möglich. Primär können Steuern als Entzugsinstrumente angesehen werden, aber es gibt daneben auch sogenannte Wirkungszwecksteuern. Ebenso gibt es Transfers mit Allokations- und sonstigen nicht verteilungspolitischen Zielen. Insofern sollte bei einer möglichen Gleichsetzung von Steuern und negativen Transfers differenziert werden, ob die verteilungsmäßigen Wirkungen alternativer Instrumente im Vordergrund stehen oder ob eine Klassifizierung anhand nicht zwangsläufig deckungsgleicher Zielvorstellungen vorgenommen wird. Soweit allerdings verteilungspolitische Ziele mit Steuern bzw. Transfers verfolgt werden, was für ei-

1 "... transfers are essentially negative taxes and benefit reduction rates are essentially tax rates", R.J. Lerman, S. 9. Vgl. auch H. Dalton, Principles of Public Finance. London 1957, S. 148f.

ne Vielzahl von Aufgabenstellungen zutrifft, sollte die grundsätzliche Gleichartigkeit der beiden Instrumente stärker hervorgehoben werden. Soweit in der verteilungspolitischen Diskussion Steuern und Transfers heute noch als Instrumente mit spezifischen Qualitäten gesehen werden, erscheinen folgende Klassifizierungen bzw. Zuordnungen revisionsbedürftig:

- Sozialtransfers werden primär der Sozialpolitik zugeordnet, Steuern hingegen der Finanzpolitik. Das primäre Ziel der Steuern ist die Mittelbeschaffung für den Haushalt, Umverteilungswirkungen werden nur partiell angestrebt. Bei einer Vielzahl von Transfers stehen demgegenüber distributive Ziele im Vordergrund.
- Während für die Einkommensteuern die bekannte Rechtfertigungstheorie eines gleichen absoluten Opfers, eines gleichen relativen Opfers usw. entwickelt wurde², fehlt ein vergleichbarer "finanzpsychologischer Unterbau" bei den Transfers. Es gibt keine der allgemeinen und speziellen Steuerlehre vergleichbare allgemeine und spezielle Transferlehre. Insbesondere gibt es kein dem Leistungsfähigkeitsprinzip gleichwertiges Prinzip für die Vergabe der Transfers, geschweige denn ähnliche Konstruktionen wie die Opfertheorien.
- Allenfalls könnte man von einer "Philosophie" der Einkommengrenzen für die Vergabe von Transfers sprechen, die aber nie nutzentheoretisch oder durch ein Rechtfertigungsprinzip untermauert wurde. Buchanan spricht deshalb von einer "fundamental fiscal asymmetry", da es nicht einzusehen ist, warum Steuern nach vorgegebenen Gerechtigkeitsprinzipien erhoben werden sollen, die anderen Teile der staatlichen Aktivität – insbesondere monetäre und reale Transfers – hingegen

² Vgl. hierzu H. Haller, Zur Diskussion über das Leistungsfähigkeitsprinzip. "Finanzarchiv", N.F. Bd. 31 (1972/73), S. 461ff., K. Littmann, Ein Valet dem Leistungsfähigkeitsprinzip. In: H. Haller und L. Kullmer (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Festschrift zum 70. Geburtstag von F. Neumark. Tübingen 1970, S. 113ff., und R. Musgrave, Finanztheorie. 2. Auflage, Tübingen 1969, S. 75ff.

nicht³. Frey geht demgegenüber sogar soweit zu sagen, daß "die vernichtende Kritik am Leistungsfähigkeitsprinzip zwangsläufig zur Folgerung (führe), daß eine Übertragung dieses Gerechtigkeitsgrundsatzes auf die Staatsausgaben (gemeint sind insbesondere die Transfers, R.Z.) nicht zur Frage stehen kann"⁴. Ihren unmittelbaren politischen Niederschlag fanden diese Rechtfertigungstheorien bei der Anfang der siebziger Jahre diskutierten Frage, ob das Kindergeld mit steigendem Einkommen steigen, gleich bleiben oder sinken solle. Mit Nachdruck wandte sich seinerzeit der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen gegen die Vorstellung "einer Begünstigung im Zusammenhang mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip: ... die Auslegung (ist) abwegig, daß mit steigendem Einkommen die steuerliche Begünstigung der Kinder progressiv zunehme. Von der zugrunde liegenden Idee her ist es von vornherein unzulässig, von einer "Begünstigung" zu sprechen"⁵. Ein Werturteil, sprich die steuerliche "Gerechtigkeitsidee", wurde hier zu einer absoluten Norm erhoben. Mögliche Angriffe gegen diese Norm sollten a priori verhindert werden. Interessant ist dabei, daß es in der internationalen Diskussion keine vergleichbare "ideologische" Rechtfertigung gibt. Statt dessen wird konstatiert: "As the value of the allowance to the taxpayer is a function of his marginal rate of tax, the higher the income of the parent the

³ Vgl. D.M. Buchanan, *The Public Finances*. Rev. ed., Homewood, Ill., 1965, S. 181f.

⁴ R.L. Frey [II], S. 7.

⁵ Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) [IV], Gutachten zur Reform der direkten Steuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Vermögensteuer und Erbschaftsteuer), erstattet vom wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 9.) Bonn 1967, S. 38. Vgl. die ähnliche Argumentation bei D. Pohmer, *Leistungsfähigkeitsprinzip und Einkommensverteilung*. In: H. Haller und L. Kullmer (Hrsg.), *Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus*. Festschrift zum 70. Geburtstag von F. Neumark. Tübingen 1970, S. 139; "Die Angemessenheit der Familienbesteuerung läßt sich aber nur bei einem Rückgriff auf die Belastungskonzeption des Einkommensteuerrechts beurteilen."

greater the value of the allowance under progressive income tax systems"⁶. Als der Beirat die erwähnte Auffassung Anfang der siebziger Jahre revidierte und die Mehrheit seiner Mitglieder die Auffassung vertrat, dem "sozialpolitischen Umverteilungsziel" sei der Vorrang gegenüber dem Leistungsfähigkeitsziel einzuräumen, schien diese Diskussion beendet⁷.

Der Gesetzgeber trug dem in der Steuerreform von 1975 mit Einführung eines Kindergeldes und Abschaffung der Kinderfreibeträge bei der Einkommensteuer Rechnung. Inzwischen sind jedoch Kinderfreibeträge wieder geschaffen und Einkommensgrenzen beim Kindergeld eingeführt worden.

- Ob und inwieweit Steuern und/oder Transferausgaben im Verhältnis zum Einkommen progressiv, proportional oder degressiv ausgestaltet sind, ist ausschließlich von dem vorgegebenen Ziel abhängig, nicht hingegen von der Art der Mittel. Ausgehend von dem Postulat, daß Steuern und Transfers grundsätzlich als gleichwertige Mittel zur Erreichung vorgegebener Ziele zu beurteilen sind, ist die Aussage von Pechman verständlich: "it is surely appropriate to consider the possibility of providing additional financial assistance ... by tax reduction as well as through transfer payments"⁸. Dabei wird vom Verfasser bezweifelt, daß Höhe und Struktur der Steuern, aber auch der Transfers bzw. der staatlichen Einkommen allgemein nach konsistenten Prinzipien gestaltet sind. Vielmehr werden die staatlichen Einkommen als Ausdruck und Resultat der jeweils dominierenden sozialen Wert-

⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development (Ed.) [IV], S. 21.

⁷ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen (Hrsg.), Alterssicherung und Familienlastenausgleich - Gutachten zur Neugestaltung und Finanzierung, erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen. (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen, Heft 18.) Bonn 1971, S. 71.

⁸ J.A. Pechman, The Rich, The Poor, and the Taxes They Pay. In: F.E.A. Sander and D. Westfall (Eds.), Readings in Federal Taxation. New York 1970, S. 218.

vorstellungen sowie der jeweiligen politischen Mehrheitsverhältnisse angesehen. Eine ähnliche Auffassung wurde übrigens schon im Jahre 1932 von de Viti de Marco⁹ vertreten; er sah den Progressionstarif als das Spiegelbild des Machtkampfes zwischen den sozialen Gruppen an. Damit verzichtete er bewußt auf eine ökonomische oder rationale Erklärung des Steuertarifs.

- Die im Zusammenhang mit Steuern und Transfers auftretenden Probleme werden durch die Tendenz zur Aufsplitterung in Einzelbereiche und durch die Bearbeitung in verschiedenen Ressorts innerhalb der Bundesregierung verstärkt. Danach werden z.B. die Rentenfragen im Bundesministerium für Arbeit, die Fragen der Familien und speziell der Kinder im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit bearbeitet.
- Die Überwälzung wird häufig als ein Phänomen betrachtet, das bestenfalls auf der Steuerseite auftreten kann. Aber auch eine Überwälzung von Transfers ist nicht a priori ausgeschlossen. Das bedeutet, daß derjenige, "dem eine öffentliche Aufgabe zufließt oder der eine öffentliche Leistung in Anspruch nimmt, nicht identisch mit demjenigen zu sein braucht, dessen Nutzen dadurch letztlich erhöht wird"¹⁰.
- Die Einkommensteuerberechnung geht im Grundsatz vom Einkommen jeweils eines Jahres beim einzelnen Individuum bzw. Ehepaar aus. Einkommenskonzepte bei Transfer-Einkommen erfassen demgegenüber häufig das Einkommen von zwei Jahren und das Einkommen von mehreren Personen.
- Während Transfers meistens als staatliche Nettoeinkommen ausgezahlt werden, sind Steuervergünstigungen in der Regel Bruttobegünstigungen, die das zu versteuernde Einkommen mindern.

⁹ Zitiert bei F. Neumark [IV], Probleme der Steuerprogression. In: F. Neumark, Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates. Tübingen 1961, S. 373.

¹⁰ R.L. Frey [II], S. 5. Vgl. auch die Beispiele bei H.D. von Loeffelholz [I], S. 199ff.

- Während Transfers in den staatlichen Haushaltsplänen ausgewiesen sind, sind Steuervergünstigungen nur aus den Subventionsberichten - und auch dort nicht vollständig - ersichtlich. Deshalb verwundert die geringe Aufmerksamkeit nicht, die Steuervergünstigungen bisher in der politischen Diskussion gefunden haben¹¹.
- Fast alle Transfers und Steuern berücksichtigen den Familienstand, insbesondere den Ehestand, gemäß der Philosophie "zweifache Belastung - zweifache Entlastung". Die konkrete Ausgestaltung dieses Prinzips hat aber zu einer Vielzahl widersprüchlicher Regelungen geführt (vgl. Fünftes Kapitel, Abschnitt 2).
- Steuererklärungen müssen primär bei einem Amt, dem Finanzamt, abgegeben werden. Die Verwaltungskompetenzen für Transfer-Einkommen verteilen sich demgegenüber auf eine Vielzahl einzelner Ämter, z.B. Versorgungsamt, Wohnungsamt, Arbeitsamt, Sozialamt oder Ausgleichsamt. Der potentiell Begünstigte muß deshalb erst einmal feststellen, welches Amt für "sein" Transfer-Einkommen zuständig ist und wo dieses Amt seinen Sitz hat. Die räumliche Verteilung der Ämter dürfte insbesondere für die Landbevölkerung von Bedeutung sein, denn häufig bedarf es mehrerer Rückfragen, bis das zuständige Amt ermittelt ist. Nachteilig für die Übersichtlichkeit und Transparenz der Transfer-Einkommen hat sich sicherlich auch ausgewirkt, daß in den letzten Jahren neue Transfers eingeführt bzw. die bestehenden mehrfach geändert wurden.
- Steuern werden von Amts wegen erhoben, Transfers hingegen erhalten die Begünstigten nur, wenn sie über ihre Ansprüche informiert sind und von sich aus Anträge stellen.

¹¹ Um noch eine vergleichsweise aktuelle Schätzung zu nennen: Nach B. Fritzsche, Steuervergünstigungen - Umfang, Schwerpunkte und Möglichkeiten ihrer Einschränkung. "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung", Jg. 35 (1985), S. 159, betrugen die Steuervergünstigungen z.B. 1982 fast 60 Mrd. DM oder ca. 16 vH des Gesamtsteueraufkommens.

Nachwirkungen der in weiten Bereichen nur historisch zu erklärenden unterschiedlichen Behandlung von Transfers und Steuervergünstigungen finden sich allenfalls noch bei den bisher vor allem bei Transferleistungen, weniger hingegen im steuerlichen Bereich angewandten Einkommensgrenzen und in der unterschiedlich hohen Begünstigung durch Steuervergünstigungen und Transfers innerhalb derselben Zielbereiche. Ansonsten haben sich sowohl die Zielbereiche (Sozialpolitik, Subventionspolitik und Finanzpolitik) als auch die Instrumente (Steuern und Transfers) zu einem überlappenden System¹² entwickelt. Dies wird besonders deutlich, wenn die unterschiedliche Ausgestaltung der Steuern und Transfers im Hinblick auf die Brutto- und Nettoregelungen und einzelne staatliche Einkommen (im Rahmen der Familien-, Vermögens- und Einkommenspolitik) analysiert wird. Zunächst soll auf die quantitativ besonders wichtige Frage des Brutto- und Nettoprinzips eingegangen werden.

Im allgemeinen werden Steuervergünstigungen als Bruttoleistungen und Transfers als Nettoleistungen gewährt. Nettoelemente sind in ihrer Höhe sofort bestimmbar und führen bei allen Betroffenen bzw. Begünstigten zu einer gleich hohen Be- bzw. Entlastung. Demgegenüber ist die endgültige Be- bzw. Entlastung bei Bruttoelementen erst bei Kenntnis des individuellen Grenzsteuersatzes zu ermitteln; dadurch erhalten verschiedene Personen in der Regel unterschiedlich hohe Nettoleistungen bei gleich hohen Bruttoleistungen. Auffällig ist die Tendenz sowohl im Steuer- als auch im Transferbereich zu einer gegenseitigen Durchdringung mit Brutto- und Nettoelementen. Das Kindergeld ist derzeit grundsätzlich als Nettogröße konzipiert. Allerdings gibt es heute immer noch oder wieder Bruttoelemente im Kindergeldsystem in Gestalt der steuerlichen Regelungen oder im kinderbezogenen Anteil des Ortszuschlags bei der Besoldung im öffentlichen Dienst. Auffällig an diesen Mischformen ist, daß bei den Bruttoelementen verschiedene Anrechnungsvorschriften angewandt werden. Dies ist primär

¹² In diese Richtung geht auch die Definition der Sozialpolitik von Molitor (= "Verhalten des Staates gegenüber der sozialen Ungleichheit der Bürger"); denn er rechnet viele Bereiche der Finanzpolitik, z.B. "eine sozialinspirierte Steuerpolitik" oder "die staatliche Ausgabenwirtschaft", zur Sozialpolitik; vgl. B. Molitor, S. 191 und 197.

Ausdruck für den jeweiligen politischen Kompromiß, weniger hingegen für eine wie immer geartete politische Vorstellung von der gesamten Verteilung. Ein eindrucksvolles Beispiel für die immer stärkere Vermengung des Brutto- und Nettoprinzips ist die zum 1.1.1978 durchgeführte Steuerrechtsänderung. Die Maßnahmen enthielten sowohl eine für alle gleich wirkende Erhöhung des Grundfreibetrages als auch einen progressiv wirkenden Abzug von der Steuerbemessungsgrundlage über den Tariffreibetrag. Mit solchen "gemischten" Strategien kann jeder politisch gewünschte Kompromiß austariert werden; die Folge ist aber die verteilungsmäßige Unübersichtlichkeit des Gesamtsystems. Paradoxerweise beklagen sich dann häufig diejenigen darüber, die selbst die Verantwortung für die Ausgestaltung des Gesamtsystems tragen.

Bei einkommensabhängigen Transfers-Einkommen tritt ein bisher noch wenig beachtetes Sonderproblem auf. Sein Wegfall führt nicht nur zu einem Verlust in der jeweiligen Höhe, sondern zu einem noch höheren: Der Gegenwert des nicht erhaltenen Netto-Transfer-Einkommens muß nämlich anhand des entsprechenden Brutto-Markteinkommens gerechnet werden. Der Verlust, der sich durch den Ausschluß von Leistungen des BAFöG aufgrund eines zu hohen Einkommens ergab, betrug in der Vergangenheit pro Jahr z.B. nicht nur 6 000 DM, so die Summe des Netto-Transfer-Einkommens, sondern machte je nach Steuerprogression z.B. 8 000, 9 000 oder sogar 10 000 DM aus. Gleiches gilt für die zum Teil erheblich höheren staatlichen Leistungen z.B. beim Erwerb von Wohneigentum. Ähnlich verhält es sich bei dem Teil der steuerlich anerkannten Sonderausgaben, der die festgelegten Höchstbeträge übersteigt - ein Problem, das insbesondere bei Selbständigen und leitenden Angestellten auftritt. Dieser Teil der Alterssicherung muß voll aus dem steuerpflichtigen Einkommen finanziert werden.

In dem Ausmaß, in dem sich Netto- und Bruttoelemente bei den Steuern und Transfers überlappen, können verteilungsmäßige Verzerrungen auftreten. Die heute bestehenden Inkonsistenzen wird man nur beseitigen können, wenn die Regelungen mittelfristig durch ein abgestimmtes Netto- und/oder Bruttosystem für Steuern und Transfers ersetzt werden, indem zum Beispiel alle Transfer-Einkommen zum

steuerpflichtigen Einkommen gerechnet würden¹³. Insbesondere bei Personen mit hohem Markteinkommen bzw. mehreren Einkommensquellen würden Brutto-Transferleistungen zu entsprechend niedrigen Netto-Transferleistungen führen. Nachteile eines Bruttosystems sind jedoch insbesondere:

- bei weitgehender Besitzstandswahrung müsste ein großer Teil der bestehenden Netto-Transfer-Einkommen angehoben werden, Staats- und Steuerquote würden erheblich steigen;
- damit verbunden wäre ein erheblicher Verwaltungsaufwand, da die Zahl der Veranlagungsfälle stark ansteigen würde;
- die mangelnde Kenntnis über die Verteilungswirkungen von Bruttoleistungen, die hinsichtlich ihrer Nettoleistungen (je nach individueller Progression) unterschiedlich hoch sind, würde steigen und
- schwierige Finanzausgleichsprobleme zwischen Bund und Ländern dürften auftreten.

Aufgrund der genannten Argumente tendiert der Verfasser zu einem Nettosystem, bei dem die Netto-Transferleistungen allerdings in einer engeren Abstimmung, als dies heute der Fall ist, mit den anderen Einkommen festgelegt werden müssten. Zur Verdeutlichung der Unterschiede innerhalb der Gruppe der staatlichen Transfer-Einkommen sollen im folgenden Transfers aus dem Bereich des Familienlastenausgleichs und der Vermögenspolitik analysiert werden.

¹³ Vgl. J.A. Pechmann and B.A. Okner [II], S. 19: "It would be better to include the transfer payments fully in income", sowie Commission to Revise the Tax Structure, Fund for Public Research (Ed.), S. 22; dort wird von "government transfer payments" gesprochen, "such as unemployment compensation and veterans benefits (which) are equivalent to a form of salary and therefore should be taxed ... as earned income".

2. Staatliche Transfer-Einkommen im Rahmen des Familienlastenausgleichs

Die seinerzeit von Mackenroth erhobene Forderung, "an Stelle einer Klasse muß heute Objekt der Sozialpolitik die Familie werden, und zwar quer durch alle Klassen und Schichten"¹⁴, ist heute aktueller denn je. Der Familienlastenausgleich ist in einer zweifachen Weise in der Bundesrepublik negativ tangiert worden: Zwar wurde bei einer Vielzahl einkommensrelevanter staatlicher Regelungen der Familienstand sowie die Zahl der Kinder und sonstigen Angehörigen berücksichtigt, die sozialpolitische Komponente wurde aber in den meisten Fällen nur als Korrekturgröße angefügt. Die völlig unterschiedlichen Relationen der Begünstigungen, Einkommensgrenzen und Anrechnungsbestimmungen zwischen Ledigen und Verheirateten, letztere unterschieden nach der Zahl der Kinder, bei verschiedenen staatlichen Regelungen verdeutlichen dies eindrucksvoll (vgl. z.B. Splitting, Sonderausgaben, zumutbare Eigenbelastung, Freibetrag bei Einkünften aus Kapitalvermögen, steuerliche und prämienmäßige Vergünstigungen im Bereich der Vermögenspolitik). Es fehlt bis heute eine in sich geschlossene Konzeption der Familienpolitik, geschweige denn wird ausreichend dem Zusammenhang mit anderen Steuer- und Transferregelungen Rechnung getragen. Symptomatisch sind die verschiedenen Erhöhungen des Kindergeldes, die, unter Berücksichtigung der steuerlichen Regelungen und der wieder eingeführten Einkommensgrenzen, mit steigendem Einkommen willkürliche Verkäufe bei der gesamten Nettobegünstigung aufweisen. Das zweite, nicht minder große Problem ist die mangelnde Abstimmung zwischen dem Kinder- und dem Alterslastenausgleich. Dadurch werden entscheidende Zusammenhänge des Intergenerationsausgleichs mit weitreichenden finanziellen Konsequenzen für diese beiden Gruppen übersehen.

¹⁴ G. Mackenroth, Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. In: G. Albrecht (Hrsg.), Die Berliner Wirtschaft zwischen Ost und West. Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 4.) Berlin 1952, S. 60.

Bevor auf diesen Punkt näher eingegangen wird, sollen in einem kurzen Exkurs die hierbei auftretenden methodischen Probleme dargestellt werden.

2.1. Exkurs: Modellrechnungen versus empirische Berechnungen

Heute werden zwei unterschiedliche methodische Ansätze diskutiert, wie die Effekte der Transfers, inklusive der Steuern, auf die verfügbaren Einkommen ermittelt werden können¹⁵. Der eine Ansatz geht von sog. Modellhaushalten aus, für die Annahmen über ihr Gesamteinkommen, die familiäre Situation, das Alter der Familienangehörigen usw. getroffen werden. Diese Annahmen werden unterschiedlich gesetzt, so daß gezeigt werden kann, wie sich unter den jeweiligen Bedingungen die interessierenden Einkommensgrößen (z.B. Bruttoeinkommen, Nettoeinkommen, Umverteilungssaldo) darstellen. Dieser vom Verfasser vorgeschlagene Ansatz¹⁶ ist in einer Reihe von Arbeiten - insbesondere vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung - aufgegriffen und verfeinert worden¹⁷. Kritisch ist gegen die-

¹⁵ Vgl. hierzu Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 353ff.

¹⁶ Vgl. R. Zeppernick [II], S. 440ff.

¹⁷ Vgl. die Berechnungen der Interministeriellen Arbeitsgruppe zur Untersuchung der Kumulierung der abgaberechtlichen Regelungen und staatlichen Leistungen auf die Einkommenslage. Bonn 1975, unveröffentl. Manuskript, sowie H. Karrenberg u.a.; H. Karrenberg, W. Kitterer und G. Schulz-Overthun, Die Umverteilungswirkungen ausgewählter staatlicher Maßnahmen. Eine Untersuchungskonzeption. "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung", Jg. 29 (1978), S. 111ff.; H. Karrenberg und W. Kitterer, Die Grenzbelastung von Arbeitnehmerhaushalten bei steigendem Einkommen. "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung", Jg. 30 (1979), S. 125ff.; G. Schulz-Overthun, Ausbildungsförderung und Haushaltseinkommen: Unterschiedliche Begünstigungen von Schülern, Studenten und Auszubildenden. "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung", Jg. 30 (1979), S. 237ff.; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirt-

sen methodischen Ansatz vorgebracht worden, die Ergebnisse solcher Modellrechnungen seien zwar "richtig", sie ließen aber keinerlei Aussagen über die empirische Relevanz der ausgewiesenen Beispiele zu; im Extremfall könnten völlig untypische Beispiele ermittelt worden sein. Die Kombination alternativer Prämissen beinhalte zwangsläufig ein Element der Willkür. Auch aus diesem Grund seien die Ergebnisse von Modellrechnungen der Gefahr ausgesetzt, statistisch nicht repräsentativ zu sein. Bei dieser Kritik wird jedoch meist übersehen, daß in den Arbeiten des RWI bei der Auswahl der zu betrachtenden Fälle auf Repräsentativität geachtet worden ist. So wurde z.B. ausgeschlossen, daß Empfängern sehr niedriger Einkommen Transfers zur Sparförderung zugerechnet werden. Kritisch wird weiterhin vorgebracht, die in den Modellrechnungen simulierten Zahlen seien statistische Querschnittsdaten. Um Aussagen über die Verhaltensweisen ableiten zu können, benötige man demgegenüber Längsschnittsdaten; ermittelt werden müßten also das Einkommen im Zeitablauf und die dann auftretenden Transferkombinationen. Die in den Modellrechnungen häufig vorgenommene Interpretation der Durchschnittsdaten als Pseudolängsschnittsdaten sei zumindest hinsichtlich der damit getroffenen Annahmen über konstante Verhaltensweisen der Empfänger staatlicher Einkommen nicht unproblematisch. Die Kritik mündet mitunter in die Forderung, die verteilungsmäßigen Auswirkungen des Transfer- und Steuersystems statt dessen ausschließlich anhand empirischer Rechnungen - etwa auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS) - zu analysieren. Obwohl sich die TEK in sehr ausgewogener Form mit den Vor- und Nachteilen der beiden methodischen Ansätze auseinander gesetzt hat, findet sich an anderer Stelle die Forderung, "Basis jeder differenzierten Transferrechnung muß die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) sein"¹⁸.

schaftsforschung [IV], Modellrechnungen über die Umverteilungswirkungen von Rechtsänderungen. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Essen 1981; B. Fritzsche, Zu den sozialpolitischen Wirkungen des Haushaltsbegleitgesetzes 1983. "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung", Jg. 33 (1982), S. 187ff.

¹⁸ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 142.

Dieser alternative Ansatz, Verteilungswirkungen der positiven und negativen Transfers zu ermitteln, geht von empirischen Daten aus, von denen auf die gesamtwirtschaftliche Einkommensverteilung und dabei insbesondere auf die Umverteilung durch die staatlichen Einkommen geschlossen wird. Eine nicht zu unterschätzende Schwierigkeit ist dabei, daß weder die Einkommens- und Verbrauchsstichproben noch erst recht die zugrundeliegenden Mikrozensus Transferstichproben sind; erst in der EVS 1978 wurden Transfer-Einkommen differenziert ermittelt. Dennoch fußt die überwiegende Mehrzahl der bisher vorgelegten empirischen Umverteilungsanalysen auf diesen Statistiken¹⁹. Auch die im Gutachten der TEK²⁰ ausgewiesenen Berechnungen, welche Gruppen mehr positive als negative Transfers erhalten, greifen darauf zurück.

Die TEK hat sich weitgehend auf die Zahlen der EVS 1973 stützen müssen. Die mangelnde Aktualität von Einkommensangaben, die im vorliegenden Fall acht Jahre zurücklagen, ist oft beklagt worden. Daß in Zukunft eine schnellere Information möglich sein wird, bleibt zu hoffen. Ansätze, das Fehlen aktuellerer Daten durch eine Simulation der EVS-Haushalte oder durch Fortschreibung der Daten zu gewinnen, scheitern im wesentlichen an der Datenschutzproblematik und an methodischen Schwierigkeiten.

Umverteilungsergebnisse auf der Basis der EVS suggerieren darüber hinaus eine empirisch gesicherte Relevanz, die zumindest für das sogenannte obere und untere Ende des erfaßten Einkommensbereichs relativiert werden muß. Vor allem zu erwähnen sind hier die Unsicherheiten bei Haushalten mit vergleichsweise hohen Einkommen. Hier dürften die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen in einem erheblichen Ausmaß zu niedrig erfaßt sein – ganz zu schweigen von der Problematik der nicht erfaßten und un-

¹⁹ Vgl. W. Hake, Umverteilungseffekte des Budgets. (Abhandlungen zu den wirtschaftlichen Staatswissenschaften, Bd. 4.) Göttingen 1972, K.-D. Grüske, Die personelle Budgetinzidenz. (Abhandlungen zu den wirtschaftlichen Staatswissenschaften, Bd. 14.) Göttingen 1978, H.D. von Loeffelholz [I], sowie H.-J. Krupp, S. 21ff.

²⁰ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Übersicht 7.1. und 7.2.

verteilten Gewinne. Umgekehrt gilt auch für den Bereich der vergleichsweise niedrigen Einkommen, daß es weiterer Forschung bedarf, inwieweit sie die Wirklichkeit beschreiben. Auch die TEK weist auf die "Schwierigkeiten hin, die mit einer statistischen Abbildung der Einkommenssituation von Bevölkerungsgruppen am unteren Ende der Einkommensverteilung bisher verbunden gewesen sind"²¹. Plastisch wird dies auch durch die Erfahrungen, die im Zusammenhang mit der Werbung für die EVS 1978 gemacht worden sind²²: In einer Reihe von Schichten wurde das Erhebungssoll nicht erreicht, insbesondere bei den Haushalten von Arbeitern, von Nichterwerbstätigen und bei Einpersonenhaushalten.

Bereits diese kurze Auflistung der Probleme dürfte verdeutlicht haben, daß in der EVS eine nicht unbeträchtliche Zahl von Schätz- und Erhebungsrisiken enthalten ist. Hinzu kommt noch eine weitere Schwäche: die mangelnde Aussagefähigkeit der in empirischen Berechnungen gewonnenen Belastungsverläufe der interessierenden Haushaltsgruppen. Die TEK hatte auf der Basis der EVS-Daten des Jahres 1973 Belastungssprünge und -verläufe für einzelne Haushaltsgruppen berechnet. Das Ergebnis dieser sehr umfangreichen Arbeit mündet in den Satz ein: "Sprünge im Belastungsverlauf lassen sich zwar häufig abbilden, aber in den seltensten Fällen befriedigend erklären, d.h. es muß offen bleiben, inwieweit es sich dabei um reguläre Einflüsse handelt"²³. Insbesondere durch die Aggregation verschiedener Haushalte dürfte die Interpretation der Belastungssprünge erheblich erschwert werden.

Bereits mit der Überschrift zu diesem Exkurs sollte darauf hingewiesen werden, daß diese Ansätze vielfach als konkurrierende Ansätze verstanden werden. Sinnvoller erschiene es, diese beiden methodischen Ansätze statt dessen als komplementäre Forschungsstrategien zu verstehen. Hierfür spricht zunächst einmal das pragmatische Argument, daß noch nicht absehbar ist, wann die erforderlichen empiri-

²¹ Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 119.

²² Vgl. H.-U. Braun, Werbung der Haushalte für die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1978. "Wirtschaft und Statistik", Jg. 1978, S. 410ff.

²³ Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 355.

schen Berechnungen überhaupt vorliegen und ob die dafür erforderlichen Statistiken erhoben werden. Am gravierendsten aber ist, daß es bisher in der Bundesrepublik noch keine empirischen Längsschnitsdaten gibt. Aussagen über die Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte im Zeitablauf - z.B. hinsichtlich des Arbeitsangebots in Abhängigkeit von der Transferhöhe - können somit nicht statistisch getestet werden. Die TEK schreibt hierzu: "Die statistischen Informationen reichen für eine befriedigende Analyse des Transfersystems nicht aus ... Will man die Reaktionen der Wirtschaftssubjekte auf das Transfersystem studieren, müssen für gegebene Haushalte Einkommensbeobachtungen zu verschiedenen Zeitpunkten erfolgen"²⁴.

2.2. Kinderlastenausgleich

Für Fragen des Kinderlastenausgleichs sind primär Veränderungen der Zahl der Familienmitglieder von Interesse. Anknüpfend an die vorstehenden Ausführungen werden im folgenden Einkommen in Abhängigkeit vom Familienstand, von der Höhe des Markteinkommens sowie von speziellen Aktivitäten der Familien (z.B. Hausbau, Studium, Vermögensbildung)²⁵ simuliert. Ein solcher Ansatz kann, wie erwähnt, zwangsläufig keine Aussagen über die Häufigkeit der relevanten Fälle machen; hierfür wären ergänzend Stichproben erforderlich. Trotzdem können diese Simulationsrechnungen eine unmittelbare Entscheidungshilfe für die politische Meinungsbildung liefern, da aus ihnen die bisher weitgehend nicht bekannten Wirkungszusammenhänge zwischen unterschiedlich hohen Leistungseinkommen, Steuern, Transfers und Einkommen nach Umverteilung aufgezeigt werden. Insbesondere bei etwaigen Gesetzesänderungen ermöglicht eine solche Methode Erkenntnisse (z.B. bei der Konzeption neuer Einkommensgrenzen), inwieweit neue Vorhaben mit dem bestehenden System kompatibel sind. Zugleich zeigt diese Methode, welche Bereiche bereits heute aus systematischer Sicht nicht befriedigend geregelt sind.

Ausgehend von alternativen Haushaltstypen - Lediger, Verheirateter, Familien mit einem, zwei, drei und vier Kin-

²⁴ Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer X.

²⁵ Vgl. zum folgenden R. Zeppernick [II]; S. 440ff. und 460f.

dern - wurden für den Rechtsstand vom 30.6.1977 verschiedene Einkommenssituationen simuliert²⁶. Die einzelnen Haushalte wohnen zur Miete und erhalten je nach Höhe ihres Brutto-Markteinkommens (bzw. Basishaushaltseinkommen, BHE) z.B. Kindergeld, Einkommensvorteile aus einer Sozialwohnung, Bausparprämie und/oder Arbeitnehmersparzulage nach dem 3. Vermögensbildungsgesetz und Zusatzprämie.

Nach Tabelle 2 konnte ein kinderloses Ehepaar 1977 z.B. bei einem monatlichen Basishaushaltseinkommen (BHE) von 2 000 DM aufgrund staatlicher Einkommen über 239 DM pro Monat mehr verfügen als ein Lediger mit dem gleichen BHE; ein Ehepaar mit einem Kind wiederum konnte nur 75 DM mehr erhalten als das Ehepaar ohne Kinder. Zusammenfassend lassen sich aus den in Tabelle 2 ausgewiesenen Berechnungen sowie aufgrund der Ergebnisse der interministeriellen Arbeitsgruppe und der Berechnungen des Verfassers (vgl. Tabelle 11 und 12 im Anhang) folgende Tendenzen ableiten:

- Der Kinderlastenausgleich wird keinesfalls nur über das Kindergeld, das 1977 für das erste Kind 50 DM, für das zweite 70 DM, für das dritte und jedes weitere Kind 120 DM monatlich betrug, vorgenommen. Die in der öffentlichen Diskussion noch häufig vorgenommene Gleichsetzung des Familienlastenausgleichs mit dem Kindergeld ist zumindest heute nicht mehr zutreffend. Vielmehr gibt es neben dem Kindergeld eine Vielzahl staatlicher Einkommen, die familienspezifische Leistungselemente enthalten.


²⁶ Zum folgenden vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung [V], Die Umverteilungswirkungen der Staatstätigkeit bei den wichtigsten Haushaltstypen - Erster Untersuchungsteil. Gutachten im Auftrag des Bundesministerium für Wirtschaft. 2. Auflage, Essen 1981, Tabellenband, S. 7. Folgende dort unterschiedenen Haushaltstypen wurden herausgegriffen: A1-1-100, A2-1-100, A3-1-100, A4-1-100, A5-1-100 und A6-1-100. Zu einer ausführlichen Darstellung des Konzepts des Basishaushaltseinkommens siehe Siebtes Kapitel, Abschnitt 1, sowie Übersicht 2.

Einkommen nach Umverteilung in Abhängigkeit
vom Basishaushaltseinkommen, Familienstand
und der Zahl der Kinder
in DM pro Monat
Rechtsstand: 30.6.1977

Tabelle 2

| Basishaushalts- einkommen (BHE) | Haushaltstyp ¹ | | | | | |
|---------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------|-----|-----|-----|-----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| | Einkommen nach Um- verteilung | Veränderung gegenüber | | | | |
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1 000 | 869 | 251 | 259 | 221 | 445 | 112 |
| 1 500 | 1 108 | 130 | 193 | 197 | 445 | 112 |
| 2 000 | 1 322 | 239 | 75 | 105 | 381 | 124 |
| 2 500 | 1 522 | 326 | 80 | 107 | 361 | -47 |
| 3 000 | 1 770 | 382 | 72 | 161 | 259 | 44 |
| 3 500 | 2 027 | 454 | 70 | 97 | 151 | 223 |
| 4 000 | 2 292 | 495 | 70 | 96 | 145 | 156 |
| 5 000 | 2 802 | 527 | 84 | 112 | 164 | 166 |
| 6 000 | 3 288 | 401 | 59 | 141 | 130 | 187 |
| 7 000 | 3 757 | 662 | 44 | 158 | 126 | 166 |

Eigene Berechnungen nach Rheinisch-Westfälisches
Institut für Wirtschaftsforschung V , S. 7ff.-
¹Unterschieden werden die Haushaltstypen:
1: Alleinstehender; 2: Verheirateter ohne Kinder;
3: Verheiratete mit einem Kind; 4: Verheiratete
mit 2 Kindern; 5: Verheiratete mit 3 Kindern;
6: Verheiratete mit 4 Kindern.



- Bei niedrigen Markteinkommen können die staatlichen Einkommen für das Einkommen nach Umverteilung sehr wichtig sein, wie folgendes Beispiel zeigt: Bei dem Haushalt mit drei (vier) jüngeren Kindern und einem monatlichen BHE von 1 500 DM konnte 1977 das insgesamt verfügbare Einkommen auf 2 073 DM (2 185 DM) steigen (vgl. Tabelle 2). Insbesondere bei niedrigen Markteinkommen kann der Anteil der staatlichen Einkommen am insgesamt verfügbaren Einkommen höher sein als der Anteil des Markteinkommens. Eine hervor-

ragende Stellung nehmen dabei Sozialhilfe und Wohngeld ein²⁷.

- Der Grund für diese erheblichen Verschiebungen der Verteilung des Markteinkommens sind völlig verschiedene, einander ausschließende Verteilungs- bzw. Gerechtigkeitsprinzipien bei der Ausgestaltung der einzelnen staatlichen Einkommen:
- mit steigendem Markteinkommen stark steigende staatliche Einkommen - so der Effekt der Steuerprogression, der Sonderausgaben usw.,
- mit steigendem Markteinkommen konstant bleibende staatliche Einkommen, z.B. Kindergeld,
- mit steigendem Markteinkommen fallende staatliche Einkommen, z.B. BAFöG, Wohngeld, Sparprämien, Kindergeld im Rahmen des Ortszuschlages bei der Beamtenbesoldung.

Das erstgenannte Verteilungsprinzip wird mitunter als ein "horizontales Gerechtigkeitsprinzip" bezeichnet. Einkommensunterschiede, die ausschließlich auf einem unterschiedlichen Familienstand beruhen, sollen ausgeglichen werden. Mit steigendem Markteinkommen sinkende staatliche Einkommen gehen demgegenüber von einem "vertikalen Gerechtigkeitsprinzip" aus, bei dem bewußt eine Umverteilung von Empfängern hoher Einkommen an Empfänger niedriger Einkommen angestrebt wird²⁸. Hinter diesen beiden Gerechtigkeitsprinzipien stehen zwei letztlich nicht vereinbare Grundprinzipien der Sozialpolitik. Die eine Konzeption geht

²⁷ Vgl. dazu auch B. Fritzsche, Zur familienpolitischen Bedeutung des Steuer-Transfer-Systems. "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung", Jg. 31 (1980), S. 171ff.

²⁸ Vgl. die ausführliche theoretische Diskussion über einen horizontalen und vertikalen Familienlastenausgleich sowie über Kombinationsfälle dieser beiden Verteilungskonzeptionen bei P. Diehl, Umverteilungswirkungen im Familienlastenausgleich - Ein Vergleich des bestehenden Systems mit zwei Vorschlägen zu seiner Reform. Meisenheim 1971, S. 20ff., 35ff. und 45ff.

von der Familie als Zielgruppe aus: "it is the continued and financial position of the family which is ordinarily of primary concern, not the income and financial position of the individual members"²⁹. Da die Familie als die sozio-ökonomische Basiseinheit angesehen wird, ist es nicht weiter verwunderlich, daß im Prinzip eine mit steigender Familiengröße gleichbleibende steuerliche Belastung angestrebt wird³⁰. Die andere Konzeption hingegen stellt bewußt auf das einzelne Individuum ab: "... the adoption of a compulsory family unit basis must be rejected on grounds of general social principle"³¹. Die Frage, ob der Abbau finanzieller Belastungen zwischen einzelnen Familien sozialpolitisch Priorität haben soll gegenüber dem Abbau der Belastungen durch unterschiedlich hohe Einkommen bei einzelnen Haushalten, ist bisher in der Bundesrepublik nicht ausdiskutiert worden. Es ist sogar fraglich, ob dieses Dilemma, in dem sich die Sozialpolitik befindet, je in seiner ganzen Schärfe gesehen wurde. Ob die Sozialpolitik primär bei den Familien oder bei der Einkommenslage der Individuen ansetzen soll, kann wissenschaftlich nicht geklärt werden. Dies ist eine politische Entscheidung. Die bisher praktizierte Politik, fallweise in jedem einzelnen Bereich wieder neu eine "soziale" Lösung zu finden, hat dazu geführt, daß innerhalb eines Bereichs der staatlichen Umverteilung, der Familienpolitik, einander ausschließende Verteilungsprinzipien angewandt werden. "Es ist klar ..., daß aber alle drei Prinzipien jeweils das andere Gerechtigkeitspostulat verletzen"³².

- Es wurden nicht nur einander verletzende Verteilungsprinzipien angewandt, auch die variierende Gewichtung der einzelnen Prinzipien ist willkürlich. Zum Beispiel steigen die staatlichen Einkommen für das vierte Kind je nach der Höhe des Brutto-Markteinkommens von 141 auf 170 DM, anschließend sinken sie bis auf 159 DM, um dann bis auf 263 DM anzusteigen; die staatlichen Ein-

²⁹ Carter Report, Report of the Royal Commission on Taxation, (Canada), Taxation of Income. Ohne Erscheinungsort 1966, vol. 3, S. 123.

³⁰ Commissariat Général du Plan, Rapport de la Commission des Inégalités Sociales. Paris 1975, S. 78.

³¹ Asprey Report, Report of the Taxation Review Committee. Canberra 1975, S. 134.

³² W. Engels, J. Mitschke und B. Starkloff, S. 50.

kommen für das erste Kind sinken dagegen mit zum Teil erheblichen Sprüngen von über 600 DM auf unter 100 DM (vgl. Tabelle 12). Da der Gesamteffekt der einzelnen Maßnahmen in der Vergangenheit nicht berücksichtigt wurde, sind solche willkürlichen Verläufe nicht überraschend. Am auffälligsten ist aber, wie die steuerliche Regelung für die Ehefrau plötzlich zum dominierenden Faktor wird. Während die staatlichen Einkommensleistungen aufgrund des Splittings permanent steigen, sinken umgekehrt die Leistungen für Kinder bis auf den Sockel des einkommensunabhängigen Kindergeldes ab.

- Insbesondere im Hinblick auf alleinstehende Personen mit mehreren Kindern erscheint, anknüpfend an die oben gemachten Ausführungen zum Ehegattensplitting, diskussionswürdig, warum das staatliche Einkommen aus dem Splitting ein Vielfaches des Betrages ausmachen soll, den die alleinstehende Person für ihre Kinder erhält. Daß eine solche Regelung keinesfalls zwangsläufig ist, zeigt ein internationaler Vergleich für das Jahr 1968³³. Der Anteil der prozentualen Verminderung der Steuerbemessungsgrundlage der Einkommensteuer durch Steuerermäßigung betrug für die Ehefrau 15,5 vH in Frankreich, 14 vH in der Bundesrepublik, 11,9 vH in den Vereinigten Staaten und 6,4 vH in Großbritannien. Der vergleichbare Anteil für Kinder betrug damals 9,1 vH in Frankreich, 5,5 vH in der Bundesrepublik, 7,3 vH in den Vereinigten Staaten und 7,4 vH in Großbritannien.
- Durch die Umstellung der steuerlichen Kinderfreibeträge auf eine Transferzahlung und die Ausweitung des Familienlastenausgleichs dürften sich die Relationen verschoben haben. Die unterschiedlich starke Begünstigung der Ehefrau im Vergleich zu den Kindern bleibt jedoch grundsätzlich bestehen.
- Im Zusammenhang mit dem Splitting stellt sich weiter die Frage, ob ein Ehepaar steuerlich so viel besser gestellt werden soll als zwei in einer nicht gesetzlichen Lebensgemeinschaft zusammenlebende Partner, die zwar unterschiedlich hohe Einkünfte erreichen, die aber zu-

³³ Vgl. W. Albers [II], S. 85.

sammen über das gleiche Einkommen wie das Ehepaar verfügen³⁴. Die seinerzeit bestehende Regelung, nach der Ehepaare schlechter gestellt waren als unverheiratet zusammenlebende Personen, war sicherlich nicht akzeptabel. Die daraufhin im Steuerrecht verankerte erheb-

³⁴ Vgl. hierzu die umfassende Darstellung der Ehegattenbesteuerung bei N. Andel, S. 378ff., und die dort angegebene Literatur (insbes. die einschlägigen Arbeiten von L. Kullmer, K. Littmann und D. Pohmer). Ausgehend von insgesamt acht möglichen Anforderungen, die an die Ehegattenbesteuerung gerichtet werden könnten, zeigt er, inwieweit einzelne Formen der Ehegattenbesteuerung (völlig getrennte Veranlagung mit und ohne Splitting, Modifikationen durch Freibeträge) diesen gerecht werden. Dabei wird deutlich, daß eine Ehegattenbesteuerung, die allen genannten Anforderungen gleichzeitig Rechnung trägt, nicht existieren kann. Die Entscheidung, welche Anforderungen erreicht sein sollen - z.B.:

Ehepaare gegenüber einem Alleinstehenden bei jeweils gleichem Gesamteinkommen besser zu stellen;

keine steuerliche Belastungserhöhung durch die Eheschließung;

keine Benachteiligung nicht-ehemäßiger Formen des Zusammenlebens;

Besserstellung oder Neutralität hinsichtlich der Tatsache, ob ein oder zwei Ehepartner arbeiten -

muß damit letztlich politisch getroffen werden. Die von Andel gemachte Feststellung, daß es im internationalen Vergleich eine Tendenz zu geben scheint, vom Splitting mit dem Faktor 2 in mehreren Ländern abzugehen, sei es in Richtung eines niedrigeren Faktors oder einer Rückwendung zu einer getrennten Veranlagung, stützt die Zweifel an der geltenden Ausgestaltung.

liche Besserstellung³⁵ der Ehefrau via Splitting erscheint aber keinesfalls zwingend und ist auch sozialpolitisch im Vergleich mit den Transferleistungen für Kinder nicht unproblematisch. Es ist ein Unterschied, ob die Gründung von Ehen z.B. durch Ehestandsdarlehen gefördert werden soll oder ob für die Ehefrau permanent ein erhebliches Transfer-Einkommen geleistet wird. Dabei ist auch zu fragen, welche Gruppen dieses staatliche Einkommen aufbringen, insbesondere ob es Personen mit vergleichsweise niedrigen Einkommen sind. Die OECD hat aufgezeigt, wie stark die Ehefrauen in den verschiedenen Ländern begünstigt werden. Dies gilt z.B. für die Relation durchschnittlicher Steuersatz eines Ehepaares zu durchschnittlichem Steuersatz bei Alleinstehenden, bei dem die Bundesrepublik eine Spitzenstellung einnimmt³⁶. "The ... income-splitting system appears particularly generous towards marriage, as can be seen from the positions of ... Germany"³⁷.

- Die Betrachtung ist jedoch unvollständig, wenn nicht auch die gesetzliche Rentenversicherung der Bundesrepublik einbezogen wird. Sie hält auch heute noch - ebenso wie das Ehegatten-Splitting - strikt an dem früheren Rollenverständnis der Ehe fest, nach dem der Ehemann berufstätig ist und die Frau sich vor allem der Kindererziehung widmet. Vor diesem Hintergrund sind die Regelungen zur Witwenrente zu sehen. Heute können aber zunehmend auch Frauen in den Genuß dieser Form des Familienlastenausgleichs gelangen, die, weil sie keine

³⁵ Bei der Beantwortung der Frage, ob das Splitting als Steuervergünstigung angesehen werden kann, könnte das Kriterium weiterhelfen, solche Regelungen, die nicht alle Steuerpflichtigen geltend machen können, als Steuervergünstigung zu klassifizieren. Freilich müßte bei einem solchen Ansatz, der von dem Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung ausgeht, jeweils die Relevanz des Besteuerungsprinzips nach der Leistungsfähigkeit für eine Ausnahmeregelung geprüft werden.

³⁶ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (Ed.) [IV], S. 39.

³⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development (Ed.) [IV], S. 40.

Kinder erzogen haben, lebenslang berufstätig sein konnten. Es erscheint deshalb erforderlich, daß auch die Rentenversicherung den geänderten gesellschaftlichen Bedingungen angepaßt wird. Mit der Einführung eines Babyjahres wurde ein erster Schritt dazu getan.

Im Zusammenhang mit dem Familienlastenausgleich soll noch auf zwei Sonderprobleme eingegangen werden: die Auswirkung der Zahl der berufstätigen Familienmitglieder (Familien mit einem oder zwei Verdienern) sowie die Auswirkung einer neu oder wieder aufgenommenen Berufstätigkeit des Ehepartners auf das insgesamt verfügbare Einkommen.

Der Einfluß der Zahl der berufstätigen Familienmitglieder kann ermittelt werden, indem jeweils zwei gleichstrukturierte Familien mit gleich hohem Bruttoeinkommen verglichen werden; in der einen Familie ist nur eine Person berufstätig, in der anderen Familie hingegen zwei. Aufgrund der Prämissen sind die Pro-Kopf-Einkommen beider Familien jeweils gleich hoch. Nach den Berechnungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung konnten Ein-Verdiener- bzw. Zwei-Verdiener-Familien im Jahre 1977 über unterschiedliche Einkommen nach Umverteilung verfügen (vgl. Tabelle 3).


Ein Vergleich der genannten Haushaltstypen zeigt (vgl. Tabelle 4), wie stark deren Einkommen differieren, obwohl sie jeweils über das gleiche Brutto-Markteinkommen verfügen. Nach den vorliegenden Ergebnissen steht sich in den unteren bis mittleren Einkommensbereichen der Zwei-Verdiener-Haushalt besser als der Ein-Verdiener-Haushalt, unabhängig davon, ob Kinder vorhanden sind oder nicht. Bei höheren Brutto-Markteinkommen stehen sich Zwei-Verdiener-Familien nicht unbeträchtlich schlechter als die Ein-Verdiener-Familien. In erster Linie ist dies auf die Beiträge zur Sozialversicherung zurückzuführen. Diesen Beiträgen steht aber auch, soweit es die Alterssicherung anbelangt, ein zweifacher (originärer) Rentenanspruch gegenüber.

Bei der Entscheidung, ob der Ehepartner, in der Regel die Ehefrau, wieder berufstätig werden soll, spielt der Zuwachs des insgesamt verfügbaren Einkommen eine nicht unerhebliche Rolle. Unterstellt man ein zusätzliches mo-

Einkommen nach Umverteilung in Abhängigkeit
vom Brutto-Markteinkommen und der Zahl der
berufstätigen Familienmitglieder
in DM pro Monat

Rechtsstand: 30.6.1977

Tabelle 3

| Brutto-Markt- einkommen | Ein Verdiener | | Zwei Verdiener | |
|---|----------------|----------------------------------|----------------|----------------------------------|
| | ohne Kinder | mit zwei Kindern ¹ | ohne Kinder | mit zwei Kindern ¹ |
| 1 000 | 1 120 | 1 761 | 1 229 | 1 871 |
| 2 000 | 1 561 | 2 134 | 1 596 | 2 209 |
| 3 000 | 2 152 | 2 517 | 2 157 | 2 640 |
| 4 000 | 2 787 | 2 963 | 2 707 | 2 901 |
| 5 000 | 3 329 | 3 536 | 3 173 | 3 396 |
| Eigene Berechnungen nach Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung V, S. 19ff., 55ff., 111ff. und 227ff.- ¹ Über 16 Jahre alt.  | | | | |

natliches Brutto-Markteinkommen von 1 000 DM, kann aus
Tabelle 3 der Zuwachs an Einkommen nach Umverteilung
entnommen werden. Die Relation zusätzliches Einkommen
nach Umverteilung zu zusätzlichem Markteinkommen ist
aus Tabelle 5 zu ersehen.

Die Grenzbelastungswerte zeigen, daß sich, auch ohne Be-
rücksichtigung der tatsächlichen "Werbungskosten" für das
zweite Markteinkommen, die zusätzliche Berufstätigkeit
nur bedingt "lohnt". Die Beiträge zur Sozialversicherung
schlagen in der Bundesrepublik - im Gegensatz zu den Re-
gelungen in anderen Ländern³⁸ - besonders stark durch; bei
niedrigen Einkommenszuwächsen können sie gewichtiger
sein als die zusätzliche Steuerbelastung. Soweit der damit
verbundene originäre Rentenanspruch sowie außerökonomi-
sche Aspekte der Berufstätigkeit einbezogen werden, z.B.
interessante Arbeit, Kontakte mit Kollegen, Selbstbestäti-
gung, sind die Aussagen allerdings zu relativieren. Eine
Vielzahl von Ehepaaren dürfte dennoch die Frage der Auf-
nahme einer Berufstätigkeit anders lösen, wenn ihnen die

³⁸ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Devel-
opment (Ed.) [IV], S. 59.

Einkommensunterschiede zwischen Haushalten
mit zwei und einem Verdiener
in DM pro Monat
Rechtsstand: 30.6.1977

Tabelle 4

| Brutto-Markt- einkommen | ohne Kinder | mit zwei Kindern ¹ |
|---|-------------|-------------------------------|
| 1 000 | 109 | 110 |
| 2 000 | 35 | 75 |
| 3 000 | 5 | 123 |
| 4 000 | - 80 | - 62 |
| 5 000 | -156 | -140 |
| Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Tabelle 3.- ¹ Älter als 16 Jahre. | | |



finanziellen Konsequenzen - insbesondere auch im Hinblick auf wegfallende Transfer-Einkommen - voll bewußt wären. Auch im internationalen Vergleich ist auffällig, daß die Bundesrepublik hinsichtlich der Belastung des zweiten Einkommens eine Spitzenstellung einnimmt³⁹.

Mit diesem Überblick dürfte deutlich geworden sein, wie stark sich die einzelnen Verteilungsprinzipien innerhalb eines Politikbereichs überlappen: Nicht nur hinsichtlich des Markteinkommens, sondern auch im Hinblick auf die zu begünstigenden Personen, auf die Ermittlung der Einkommensgrenzen und auf die Vergabe bei einzelnen staatlichen Einkommen werden völlig unterschiedliche Verteilungsprinzipien angewandt, die zu erheblichen Verteilungsproblemen führen.


Grundsätzlich können und sollten Begünstigungs- und Belastungsrelationen in einzelnen Politikbereichen - z.B. Familienpolitik, Ausbildungspolitik, Vermögenspolitik, Wohnungspolitik - durchaus differenziert sein. Auch unterschiedliche Verteilungsprinzipien können innerhalb bestimmter Grenzen kombiniert werden. Eine zielorientierte Verteilungspolitik erfordert allerdings, daß diese Relationen und Prinzipien an effektiven Belastungskonzepten orientiert sind. An dieser

³⁹ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (Ed.) [IV], S. 55ff., insbes. Tabelle 4, S. 56.

Grenzbelastung des monatlichen Brutto-Markteinkommens bei einem Zuwachs um 1 000 DM

Rechtsstand: 30.6.1977

Tabelle 5

| Ursprüngliches Brutto-Markteinkommen | Ein Verdiener | | Zwei Verdiener | |
|--|---------------|-------------------------------|----------------|---|
| | ohne Kinder | mit zwei Kindern ¹ | ohne Kinder | mit zwei Kindern ¹ |
| in DM | in vH | | | |
| 1 000 | 56 | 63 | 63 | 66 |
| 2 000 | 41 | 62 | 44 | 57 |
| 3 000 | 37 | 55 | 45 | 74 |
| 4 000 | 46 | 43 | 53 | 51 |
| Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Tabelle 3.- ¹ Älter als 16 Jahre. | | | |  |

Maxime gemessen, erscheinen folgende Regelungen überprüfungsbedürftig:

- Die steuerliche Begünstigung für die Ehefrau durch das Splitting im Verhältnis zur Transferregelung des Kindergeldes kann in keinem Zusammenhang mit den effektiven finanziellen Belastungen durch die Ehefrau und durch das jeweilige Kind gesehen werden⁴⁰.
- Ausgehend von der Vorstellung "doppelte Belastung - doppelte Entlastung" wurde die steuerliche Berücksichtigung von Aufwendungen für die Alters- und Gesundheitsvorsorge konzipiert. Deshalb werden bei Verheirateten die doppelten steuerlichen Sonderausgaben im Vergleich zu Ledigen anerkannt. Sofern damit eine effektive doppelte Belastung berücksichtigt werden soll, ist eine solche Regelung zu bejahen. Jedoch sind die Beiträge zur Sozialversicherung grundsätzlich familienneutral, d.h. Ledige und Verheiratete (mit und ohne Kindern) zahlen bei gleichem Einkommen jeweils denselben Beitrag. Dies

⁴⁰ "The practical effect of income splitting is ... difficult to rationalize on theoretical grounds." O.V.: Part 1 - General Study Papers. In: The Economics of Federal Subsidy Programms, Washington, D.C., 1972, S. 20.

kann zu einer steuerlichen Benachteiligung der Ledigen führen. Daß dieser Sachverhalt in dieser Form existiert, ist auf die bisher nicht ausreichende Abstimmung zwischen Sozialpolitik und Steuerpolitik zurückzuführen.

- Prüfwert erscheint, inwieweit bei Haushalten mit gleichen Pro-Kopf-Einkommen eine unterschiedliche Behandlung hinsichtlich der Steuern und Transfers gerechtfertigt ist.
- Bei Berufstätigkeit beider Ehepartner erscheint prüfwert, inwieweit die Kosten für die Betreuung der Kinder als Werbungskosten anerkannt werden können.

2.3. Alterslastenausgleich⁴¹

Entscheidend für das Funktionieren des Systems der Alterssicherung ist die Einbeziehung der Kindergeneration in den sog. Generationenvertrag. Denn nur wenn die jeweilige Kindergeneration - nachdem sie zur Generation der Erwerbstätigen herangewachsen ist - gewillt und in der Lage ist, die Renten der nicht mehr erwerbstätigen Generation zu finanzieren, kann das gewachsene Rentensystem aufrechterhalten werden. Dies erfordert aber, daß die entsprechenden Voraussetzungen dafür geschaffen werden. Genau an dieser Nahtstelle setzt die Kritik an den in der Bundesrepublik praktizierten Teilsystemen des Kinderlastenausgleichs und Alterslastenausgleichs ein. "Die Beitragszahler (zur Rentenversicherung R.Z.) erscheinen als der Dreh- und Angelpunkt des Systems; in Wirklichkeit sind es nicht sie, sondern ausgerechnet die bei allen Überlegungen völlig übersehenen nachwachsenden Generationen, die, weil sie weder Beiträge zahlen noch Renten beziehen, im Zahlenbild der Finanzen nicht erscheinen und daher für den, der nur Finanzierungsprobleme kennt, uninteressant sind, nicht exi-

⁴¹ Die folgenden Ausführungen basieren zum Teil auf dem Beitrag von R. Zeppernick [IV], Kritische Bemerkungen zum Zusammenhang zwischen Alterslastenausgleich und Kinderlastenausgleich. "Finanzarchiv", N.F. Bd. 37 (1979), S. 293ff.

stieren"⁴². Bei den Kinderlasten herrscht die Philosophie, der Staat habe sich nur an einem Teil der anfallenden Kosten zu beteiligen, ansonsten seien die Kosten zu "privatisieren", also individuell zu tragen. Bei den "Vorteilen" hingegen, die die Kinder, sobald sie groß geworden sind, durch Beiträge an die Rentenversicherung erbringen, wird eine weitgehende "Sozialisierung" praktiziert. Während die Eltern in den Jahren, in denen sie die Kinder großziehen, einen erheblichen Teil der Last selber tragen müssen, müssen sie später die "Vorteile" durch ihre Kinder mit den kinderlosen Personen teilen; das "Kapital", das die Eltern mit dem Großziehen ihrer Kinder bilden, sozusagen ihre Rente aus "human capital", wird nicht "verzinst". Dies wird auch durch das Wort von Jessen beschrieben, nach dem "die Kinderlosen ihre Zukunft auf den Kindern der anderen aufbauen"⁴³. Das Gemeinte wird deutlich, wenn man in einer Lebenseinkommensbetrachtung ein berufstätiges Ehepaar ohne Kinder mit einem sonst gleich gestellten Ein-Verdiener-Ehepaar mit Kindern vergleicht: In der Phase, in der die Kinder groß gezogen werden, ist das Pro-Kopf-Einkommen des Ehepaares mit Kindern erheblich geringer als das des berufstätigen Ehepaares. In der folgenden Phase, in der die Kinder das Haus verlassen haben, könnte die Mutter berufstätig werden. Sofern sie überhaupt einen Arbeitsplatz findet⁴⁴, wird ihr Einkommen im Normalfall erheblich niedriger liegen als das Einkommen der bereits seit Jahren berufstätigen Frau. Sie kann in der Regel den "Karriere-Lag" nicht mehr aufholen; die Zuwächse ihres Einkommens sind entsprechend niedriger. Es besteht deshalb nicht nur ein erheblicher Unterschied in der Höhe des während der Berufstätigkeit erworbenen Arbeitseinkommens, sondern auch in der Höhe der Rentenanwartschaften. Das Pro-Kopf-Einkommen des kinderlosen Ehepaares ist

⁴² O. von Nell-Breuning [I], Vertrag zwischen drei Generationen. "Wirtschaftswoche", Jg. 32 (1978), Nr. 23, S. 78.

⁴³ Zitiert bei O. von Nell-Breuning [I], S. 80.

⁴⁴ Hierbei muß man berücksichtigen, daß Frauen von der Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind: Die Arbeitslosenquote der Frauen liegt seit längerem deutlich höher als die der Männer, im Durchschnitt des Jahres 1983 z.B. 10 vH gegenüber 8,4 vH. Ein nicht unbeträchtlicher Teil erwerbsfähiger Frauen dürfte auch in die sog. Stille Reserve abgewandert sein.

deshalb auch in der dritten Lebensphase, im Rentenalter, erheblich höher, als das des Ehepaares mit Kindern⁴⁵. Dies scheint "gerechtfertigt", denn durch die Einzahlung der Beiträge hat das kinderlose Ehepaar ja Ansprüche auf zwei Renten erworben. Eine solche vordergründige Betrachtung übersieht aber, daß das Pro-Kopf-Einkommen des Ehepaares mit Kindern in den geschilderten Phasen vor allem wegen der weitgehend fehlenden Verzinsung der Investitionen in "human capital" kleiner ist. Bei der gegenwärtigen Regelung der Alterssicherung könnte hier nur ein integrierter Kinder- und Alterslastenausgleich Abhilfe schaffen.

Statt Kinder- und Alterslastenausgleich im Sinne eines Äquivalenzprinzips als Einheit zu gestalten, ist durch einseitige staatliche Regelungen im heutigen System der Alterssicherung eine sozialpolitisch nicht zu rechtfertigende, erhebliche Begünstigung der kinderlosen Ehepaare bzw. Benachteiligung der Familien mit Kindern getreten - ein gewaltiger, in seinen Auswirkungen weitgehend unterschätzter Umverteilungsmechanismus. Drastisch sagt hierzu Schmidt-Kahler: "Ist es nicht eine schreiende Ungerechtigkeit, daß das kinderlose Paar doppelt verdienen und schließlich doppelte Rente beziehen kann, während das Ehepaar mit Kindern wirklichen "Familienlastenausgleich" nicht erhält, die Kinder zur Sicherung der Altersversorgung der Kinderlosen aufzieht und am Ende dafür seinen Lebensabend mit der einfachen Rente beschließt?"⁴⁶. Er geht sogar soweit, die bestehenden Regelungen als die krasseste soziale Fehlleistung unseres Staates zu bezeichnen. Mit der Einführung eines Babyjahres in der Rentenversicherung wird ein erster, wenn auch geringer Ausgleich der Belastungen bei den Familien erfolgen.

Diese Aussagen erhalten zusätzliches Gewicht, wenn man berücksichtigt, daß sich der Anteil der Ehepaare mit Kindern gegenüber denjenigen ohne Kinder in den letzten Jahren erheblich verschoben hat: Bis 1981 blieben von den 1961 bis 1965 geschlossenen Ehen 17 vH kinderlos, von den

⁴⁵ Vgl. hierzu quantitative Beispiele bei T. Schmidt-Kahler, Kinder statt Beiträge. "Die politische Meinung", Bonn, Januar 1980, S. 71.

⁴⁶ T. Schmidt-Kahler, S. 71.

1971 bis 1975 geschlossenen Ehen dagegen 25 vH⁴⁷. Auch innerhalb der Gruppe der Ehepaare mit Kindern hat es starke Strukturverschiebungen gegeben: Von den 1961 bis 1965 geschlossenen Ehen hatten 29 vH ein Kind und fast 18 vH drei Kinder, von den 1971 bis 1975 geschlossenen hatten demgegenüber 35 vH ein Kind und etwas über 7 vH drei Kinder. Nicht nur zwischen Familien mit und ohne Kindern, sondern auch innerhalb der Familien mit Kindern können damit stark unterschiedliche Belastungen durch die heutige Ausgestaltung des Kinder- und Alterslastenausgleichs auftreten; denn die Mutter mit einem Kind kann Berufstätigkeit und Kindererziehung oft vereinbaren bzw. zeitlich überbrücken, die Mutter mit drei und mehr Kindern hingegen hat wesentlich geringere Chancen, einen Anschluß an ihre frühere Berufstätigkeit zu finden. Dies macht eine grundlegende Korrektur unseres Sozial- und Steuersystems erforderlich: Anstelle der bisher steuerlich begünstigten Ehefrau würde die durch Kindererziehung belastete Mutter (bzw. der alleinerziehende Vater) treten, wobei zusätzlich das Ausmaß der Belastung in Abhängigkeit von der Kinderzahl berücksichtigt werden müßte.

Die starke Benachteiligung der Familien mit Kindern durch das heutige Rentensystem wird im wissenschaftlichen, aber auch im politischen Bereich zunehmend anerkannt⁴⁸. In der Gesetzgebung hat dies allerdings bisher fast keinen Niederschlag gefunden. Gerade die Diskussion über das sogenannte Babyjahr in der Rentenversicherung Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre zeigte eindrucksvoll die Reserve der Sozialpolitiker gegenüber einem solchen Ansatz. Die verteilungsmäßige Rechtfertigung wurde dabei seinerzeit kaum diskutiert. Statt dessen werden Kinderlastenausgleich und Alterslastenausgleich nach wie vor getrennt behandelt.

-
- ⁴⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) [III], Kinderzahl ausgewählter Bevölkerungsgruppen, Ergebnisse des Mikrozensus 1981. "Wirtschaft und Statistik", Jg. 1983, S. 862.
- ⁴⁸ Vgl. E.-J. Borchert sowie W. Albers [III], Probleme der westdeutschen Familienpolitik. In: R.v. Schweitzer (Hrsg.), Leitbilder für Familie und Familienpolitik. Festgabe für H. Schmucker zum 80. Geburtstag. Berlin 1981, S. 41f.

Typisch ist, daß in der Rentendiskussion überwiegend mit Zuwachsraten, dem Vergleich gegenüber der Entwicklung der Nettolöhne und dem Rentenniveau diskutiert wird, im Bereich des Kinderlastenausgleichs demgegenüber mit den absoluten D-Mark-Leistungsbeträgen. Während zur Hervorhebung der sozialpolitischen Errungenschaften zum Beispiel darauf hingewiesen wurde, daß zwischen 1957 und 1982 die sog. Standardrenten jährlich um nominal 7,1 vH gestiegen sind und damit jeweils um 0,5 vH-Punkte schneller als die Nettolöhne und -gehälter der Versicherten, wird bei den Kindergeldleistungen fast ausschließlich mit den absoluten Kindergeldbeträgen bzw. dem Anteil der durch Kindergeld gedeckten Kosten für Kinder argumentiert; das Kindergeld soll z.B. 1979

21 vH des Kinderaufwands bei der Familie mit Kind,
28 vH bei der Familie mit 2 Kindern,
47 vH bei der Familie mit 3 Kindern,
56 vH bei der Familie mit 4 Kindern,
62 vH bei der Familie mit 5 Kindern gedeckt haben⁴⁹.

Die monatlichen Kosten je Kind dürften allerdings damals mit 235 DM ohne Rücksicht auf das Alter viel zu niedrig angesetzt worden sein. Nach Berechnungen des Deutschen Familienverbandes⁵⁰ beliefen sie sich bereits im Jahr 1976 für ein 12-jähriges Kind bei durchschnittlichem Lebensstandard auf 526,40 DM. Deshalb ist es nicht unproblematisch, wenn generell behauptet wurde, daß "Kinderreichtum in der Bundesrepublik keine Armut und keinen sozialen Abstieg bedeutet"⁵¹. Gerade für Empfänger niedriger Einkommen ist der absolute, nicht durch Kindergeld gedeckte Teil des Kinderaufwands für die Einkommens- und Lebensverhältnisse von besonderer Bedeutung.

⁴⁹ Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) [III], Neue Hilfen für die Familien. Bonn 30. August 1978, S. 2.

⁵⁰ Vgl. U. Leitner, Verfahren zur Ermittlung des Kostenaufwands für Waren und Dienstleistungen zur Deckung des Lebensunterhalts von Kindern. Frankfurt 1982, S. 120.

⁵¹ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) [III], S. 2.

Wegen der inhaltlichen Verknüpfung von Kinder- und Alterslastenausgleich ist im folgenden auf das Verhältnis von Renten und Kindergeldleistungen im Zeitablauf einzugehen. Die Aufwendungen pro Rentenzahlung, die laut Sozialbudget 1968 knapp das Doppelte derjenigen pro Kind betragen, haben sich in den fünfzehn Jahren bis 1983 auf das Fünfeinhalbfache erhöht⁵². Gegen den Vergleich könnte eingewandt werden, Renten seien der kapitalmäßige Gegenwert von Beitragszahlungen, Leistungen für Kinder hingegen ein Transfer ohne jede Vorleistung, und die Leistungen seien insofern nicht vergleichbar. Diese in der öffentlichen Diskussion oft vorgebrachte Argumentation geht - neben der Nichtberücksichtigung der Kinder als Teil des Generationenvertrags - von einem zweiten grundlegenden Mißverständnis über den Verteilungsmechanismus des Rentensystems aus: Renten sind nicht der verzinste Gegenwert der eingezahlten Beiträge. Die Renten des einzelnen beliefen sich bisher auf ein Vielfaches dessen, was durch eine Verzinsung der eingezahlten Beiträge erreichbar gewesen wäre. Insbesondere die Berechnungen von Heubeck zeigen, "daß die alte Version, Pensionen (bzw. Renten; R.Z.) seien aufgeschobene Gehaltsteile, nicht mehr haltbar ist. Was wären das für "Teile", die sich auf ein Vielfaches des (ursprünglichen) Ganzen belaufen?"⁵³. Nach Angaben der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte beläuft sich die Eigenfinanzierungsquote im Durchschnitt aller Altersruhegelder des Rentenzugangs 1981 auf 50 vH, allerdings mit steigender Tendenz in der Zukunft⁵⁴. Bei vorgegebenen alternativen Jahres-Bruttoeinkommen in der Zeit der Erwerbstätigkeit läßt sich der Prozentsatz des Nettoeinkommens ermitteln, der zur Finanzierung einer beamtenähnlichen Versorgung erforderlich wäre⁵⁵. Wenn ab dem 30. Lebensjahr die Alterssicherung 35 Jahre lang durch Beiträge aufgebaut würde und wenn keine dynamische Alterssiche-

⁵² Vgl. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) [V], Sozialbudget. Bonn, lfd. Jgg.

⁵³ Vgl. G. Heubeck, Was ist die Beamtenpension wert? Teil III. "Blick durch die Wirtschaft", Frankfurt, Ausgabe vom 14. Juni 1972, S. 5.

⁵⁴ Vgl. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, 11. Presse-seminar der BFA am 16. und 17.2.1984 in Berlin.

⁵⁵ Vgl. zum folgenden H. Heubeck, Die unbezahlbare Pension. Köln 1976, S. 50.

rung notwendig wäre, dann müßten jeweils rd. 8 vH des Nettoeinkommens für diesen Zweck aufgewendet werden. Steigen statt dessen die Einkommen im Schnitt um 6 vH und sollen auch die Renten mit diesem Einkommenswachstum Schritt halten, dann müßten bereits rd. 28 vH des Nettoeinkommens nur für die Finanzierung der Altersversorgung zurückgelegt werden; bei einem Einkommenswachstum von 8 vH würde das Nettoeinkommen sogar mit über 41 vH belastet⁵⁶. In Extremfällen, wenn wegen sehr langer Ausbildung die Alterssicherung erst in späteren Lebensjahren aufgebaut werden kann bzw. bereits mit dem 63. Lebensjahr in Anspruch genommen werden soll, müßten bei hohem Einkommenswachstum über 100 vH des jeweils verdienten Einkommens für die Alterssicherung aufgewendet werden.

Während in der politischen Diskussion immer wieder auf den angeblich engen Zusammenhang zwischen individuellen Beiträgen und späterer Rente hingewiesen wird, vertritt Albers auch aufgrund der genannten niedrigen Eigenfinanzierungsquoten die Auffassung, daß zwischen den Beiträgen und der absoluten Höhe der späteren Altersrente kein Zusammenhang bestehe⁵⁷. Die Ausführungen machen deutlich, daß in der Vergangenheit ein großer, mitunter sogar der größte Teil des Lebenseinkommens als staatliches Einkommen, sprich: Einkommen aus Rentenansprüchen, gewährt wurde, das nicht durch individuelle Beiträge finanziert worden war.

Die Begünstigung (bzw. Benachteiligung), die aus der unterschiedlichen Höhe der Renteneinkommen, der erbrachten Finanzierungsbeiträge und der versicherungsmathematisch erforderlichen Finanzierungsbeiträge resultiert, ist bei einzelnen Berufsgruppen unterschiedlich hoch. Insofern be-

⁵⁶ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die von Butz berechneten Eigenfinanzierungsquoten der Renten durch individuelle Beiträge, z.B. 32,5 vH bei einer jährlichen Wachstumsrate von 8 vH; W. Butz, Zum Äquivalenzprinzip in der Rentenversicherung. (Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Heft 86.) Köln 1980, S. 39.

⁵⁷ Vgl. W. Albers [IV], Transferzahlungen an Haushalte. In: F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft. 3. Auflage, Tübingen 1977, Bd. I, S. 909.

stehen zum Teil erhebliche Verteilungsprobleme zwischen Angestellten und Beamten im öffentlichen Dienst auf der einen und Angestellten und Arbeitern in der privaten Wirtschaft auf der anderen Seite.

"Doch die Bezeichnung "Versicherung" scheint unvermeidbar den Irrtum zu nähren, die Versicherungs-"Beiträge" finanzierten die Altersversicherung des Beitragszahlers ... Folgerichtig werden auch die Verschiebungen im Altersaufbau der Bevölkerung nur auf das zahlenmäßige Verhältnis der Beitragszahler und der Rentenbezieher bezogen"⁵⁸. Es ist nicht weiter verwunderlich, daß gerade bei einer nur Beiträge und Renten umfassenden Betrachtungsweise die Generation der Kinder übersehen wird.

Die aufgezeigten Verteilungszusammenhänge zwischen den Generationen der Erwerbstätigen und der Rentner einerseits sowie den Generationen der Kinder und der Rentner andererseits dürften hinreichend verdeutlicht haben, welche Fragestellungen in einem umfassenden Familienlastenausgleich intensiver analysiert werden müßten. Eine zentrale Rolle spielt in diesem Zusammenhang die Diskussion über das Äquivalenzprinzip in der Rentenversicherung. Die Schwierigkeit ist dabei, daß es eine Vielzahl unterschiedlicher Definitionen des Äquivalenzprinzips gibt, die ihrerseits von den Zielen, die mit der Rentenversicherung verfolgt werden, abhängig sind. Darüber hinaus wird dieses Prinzip - implizit oder explizit - mit Gerechtigkeitsassoziationen verknüpft.

Sowohl hinsichtlich der Definition als auch hinsichtlich der verteilungsmäßigen Auswirkungen eindeutig wäre das stenge versicherungstypische Äquivalenzprinzip, das die geleisteten Beiträge zur Rentenversicherung dem monetären Äquivalent der Schadensersparnis des Versicherten gegenüberstellt. Es dürfte heute auch zwischen Politikern verschiedener Parteien weitgehend unbestritten sein, daß diese enge Definition in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht vorliegt beziehungsweise 1957 mit Einführung der dynamischen Rente verlassen wurde. Allerdings ist die Regierung heute bestrebt, dem Äquivalenzprinzip wieder mehr Gewicht zu verschaffen, und die Idee, daß es Aufgabe der Solidargemein-

⁵⁸ O. von Nell-Breuning [I], S. 78.

schaft in der Rentenversicherung sei, auch Risiken für sozial schwache und förderungswürdige Personen zu übernehmen, zurückzudrängen und statt dessen auf die Solidargemeinschaft aller Steuerzahler zu verweisen. Denn eine Sozialversicherung sei zunächst "Versicherung" und damit vor allem Instrument einer intertemporalen Umverteilung und erst in zweiter Linie eine Einrichtung zur interpersonellen Umverteilung von Einkommen. Allerdings kann "Äquivalenz im Rahmen der sozialen Alterssicherung nur bedeuten, daß sich die Renten, die die Altersrentner einer Generation beziehen, zueinander verhalten wie die Beitragszahlungen, die diese Rentner erbracht haben"⁵⁹.

Die wissenschaftliche Diskussion über den Solidarausgleich in der Rentenversicherung sucht diesen anhand des Anteils der versicherungsfremden Leistungen an den gesamten Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung zu quantifizieren. Das Bestreben dabei ist, die nicht durch individuelle Beiträge gedeckten Leistungen vom Steuerzahler finanzieren zu lassen. Wahrscheinlich eher ein Zufall ist⁶⁰, daß die einzelnen Autoren in ihren "Berechnungen" trotz unterschiedlicher Klassifizierungen und Bewertungen den Anteil der versicherungsfremden Leistungen übereinstimmend mit etwa 30 vH ausweisen. Werden auch die familienbezogenen Leistungen als versicherungsfremd klassifiziert, könnte sogar die Hälfte aller Leistungen der Rentenversicherung so bezeichnet werden. In den Maßstab bzw. in die Definition der versicherungsfremden Leistungen gehen zwangsläufig Werturteile ein. Bereits der Hinweis, daß einzelne Autoren das Kriterium "versicherungsfremd" unterschiedlich abgrenzen, zeigt, welche Schwierigkeiten hier bestehen. Wenn auch Rürup die "Versuche einer detaillierten Katalogisierung" der "versicherungsfremden Leistungen" sowohl für die

⁵⁹ H. Lampert, Entwicklungstendenzen und zentrale Probleme in der Altersrentenversicherung. (Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Heft 80.) Köln 1980, S. 18.

⁶⁰ Vgl. z.B. R. Kössler, Sozialversicherungsprinzip und Staatszuschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung. Frankfurt und Bern 1982; R. Mörschel, Die Zuschüsse des Staates zu den gesetzlichen Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten. "Deutsche Rentenversicherung", Frankfurt, Jg. 1978, Heft 5, sowie Transfer-Enquête-Kommission [II], Kapitel 9, Teil 2.

Vergangenheit als auch für die Zukunft als "fruchtlos"⁶¹ ansieht, wird in der Literatur überwiegend die Auffassung vertreten, daß trotz der Abgrenzungs- und Bewertungsprobleme der Anteil versicherungsfremder Leistungen an den Gesamtausgaben zumindest der Größenordnung nach bestimmbar ist. Nach der Auffassung des Verfassers wäre es hilfreich, die Umverteilungsprozesse innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung, z.B. zwischen der jeweiligen Generation der Rentner und der Erwerbstätigen, zwischen Ehepaaren und Ledigen sowie zwischen Personen mit hohen und niedrigen Einkommen, soweit wie möglich zu quantifizieren. Einer politischen Entscheidung bliebe es dann vorbehalten, die Höhe der Umverteilung und die Auswahl der zu begünstigenden Gruppen festzulegen. Die geführte Kontroverse, inwieweit das bestehende Rentenversicherungssystem dem Prinzip der Beitragsäquivalenz bzw. einem noch weiter gefaßten, sozialpolitisch motivierten Prinzip der Äquivalenz entspricht, erscheint demgegenüber zur Klärung der Probleme wenig geeignet.

Ob die wie auch immer "legitimierten" Umverteilungsprozesse tatsächlich alle als sozialpolitisch gerechtfertigt angesehen werden können, erscheint zumindest fraglich. Die TEK hat dies bezweifelt: "Gegen deren Grundsatz (der Sozialversicherung; R.Z.), die Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen, wurde in den letzten Jahren immer wieder verstoßen, und zwar nicht nur im Sinne des sozialen Ausgleichs"⁶². Folgende Umverteilungsmaßnahmen in der Rentenversicherung bedürfen näherer Diskussion:

- Der Grundsatz der dynamischen Rente wird allgemein als erwünschte Umverteilung zwischen den Generationen anerkannt. Konkret geht es dabei um die Frage, wie die zukünftige Lastverteilung zwischen der Erwerbstätigen- und der Rentnergeneration vor dem Hintergrund der erheblichen Verschiebungen der Alterspyramide in der Bundesrepublik vorgenommen werden soll. Die mit dem Haushaltsbegleitgesetz 1984 eingeführte aktuellere Rentenanpassung ist als erste Entlastung für die aktive Generation zu sehen. Eine noch weitergehende Frage

⁶¹ B. Rürup, Der Bundeszuschuß an die Rentenversicherung. "Wirtschaftsdienst", Jg. 61 (1981), S. 278.

⁶² Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 313.

wäre es, ob die jeweilige aktive Generation nicht auch die ökonomischen Voraussetzungen für ihre Alterssicherung⁶³ schaffen müßte - z.B. durch Investitionen oder durch Ausgaben in human capital.

- Umstritten ist, auch in der TEK, ob die derzeitige Regelung im Rentenversicherungsrecht für hinterbliebene Ehefrauen als sozialer Tatbestand zu werten ist oder ob es sich hierbei um eine einseitige Begünstigung der hinterbliebenen Ehefrau handelt. Die Entscheidung hierüber kann sicherlich nicht wissenschaftlich abgeleitet werden. Da es sich um ein Werturteil handelt, bedarf es vielmehr einer politischen Entscheidung. Dabei ist zu berücksichtigen, daß z.B. 1983 rd. 26 Mrd. DM oder gut 36 Mrd. DM der Rentenleistungen in der knappschaftlichen und in der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung für Witwenrenten aufgewendet wurden⁶⁴, für die vorher nicht direkt Beiträge gezahlt worden waren. Aus Sicht des Verfassers liegt hier eine erhebliche Begünstigung für diejenigen Witwen vor, die keine Kinder großgezogen haben und deshalb auch einen eigenen Rentenanspruch erwerben konnten. Die Konsequenz wäre, die heute bestehende, vergleichsweise starke rentenrechtliche Begünstigung der berufstätigen Ehefrau ohne Kinder zugunsten der nicht berufstätigen Mutter zu verschieben.
- Auch die Bewertung der Ausbildungszeit als Ausfallzeit ist nicht unumstritten. Die TEK gibt zu bedenken, ob auf beitragslose Anrechnungszeiten nicht ganz verzichtet werden sollte⁶⁵.

⁶³ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Wirtschaftspolitische Implikationen eines Bevölkerungsrückgangs. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft. (Studien-Reihe 28.) Göttingen 1980.

⁶⁴ Eigene Berechnungen nach Angaben des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Rentenversicherung in Zahlen. 1983. Frankfurt/M. 1984, S. 24f. und 32.

⁶⁵ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 308.

- Hinsichtlich der Öffnung der Rentenversicherung für Selbständige und Hausfrauen spricht die TEK sogar von einer "Strapazierung" des Solidarprinzips⁶⁶.

Theoretisch gäbe es mehrere Möglichkeiten, Investitionen in "human capital" durch Großziehen von Kindern in der Rentenversicherung zu honorieren:

- kinderspezifische Differenzierung der Rentenformel,
- kinderspezifische Differenzierung der Beiträge zur Rentenversicherung,
- Berücksichtigung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung,
- kinderspezifische Differenzierung der Rentenzahlungen.

Alle diese Ansätze würden zwar grundsätzlich einen Kinderlastenausgleich in der Rentenversicherung bewirken, im einzelnen wären aber die Verteilungswirkungen der einzelnen Ansätze stark unterschiedlich⁶⁷. Zum Beispiel würde eine Entlastung bei den Beiträgen, wie im französischen Rentensystem⁶⁸, ausschließlich in der finanziell am stärksten angespannten Phase der Kindererziehung wirksam werden. Das Ziel einer eigenständigen Alterssicherung der Mutter hingegen könnte mit einem solchen Ansatz nicht erreicht werden. Hierfür wäre am ehesten die Anrechnung von Kindererziehungszeiten geeignet, die seinerzeit der Finanzwis-

⁶⁶ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 313.

⁶⁷ Vgl. hierzu die Ausführungen zu Verteilungsaspekten alternativer Rentensysteme bei H.-J. Krupp, H.P. Galler, H. Grohmann, R. Hauser und G. Wagner (Hrsg.), Alternativen der Rentenreform '84. Frankfurt und New York 1981, S. 411ff.

⁶⁸ Vgl. B. Mourre, Répartitions de certains transferts sociaux suivant la taille et le revenu des ménages salariés. "Stat. et études financières", 1972, S. 37. Für differenzierte Beitragssätze treten z.B. auch Albers und früher schon Schreiber ein; vgl. W. Albers [III] und W. Schreiber, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. (Schriftenreihe des Bundes katholischer Unternehmer.) Köln 1955.

senschaftliche Beirat vorgeschlagen hatte, nämlich "alle Mütter beitragsfrei zu versichern, die mindestens ein Kind unter sechs Jahren oder mindestens zwei Kinder unter fünfzehn Jahren ... zu betreuen haben"⁶⁹.

Hier stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß die verschiedenen Maßnahmen aus den Beiträgen zur Rentenversicherung und aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden sollen. Beitragsfinanzierung wäre angebracht, wenn man zu der Auffassung käme, daß die Vorteile für die Rentenversicherung durch das Großziehen der Kinder überwiegend der Gruppe der Versicherten zugute kommen, Steuerfinanzierung dann, wenn diese Aufgabe ausschließlich als eine gesellschaftspolitische angesehen würde. Entscheidend für die Frage, wie die Kinderlasten zu finanzieren sind, sollte die Zurechnung der Belastungen und Begünstigungen durch die Kindergeneration sein. In dem Ausmaß, wie die Rentnergeneration durch die dann erwachsen gewordene Kindergeneration Vorteile hat, sollten zur Finanzierung grundsätzlich die Beitragszahler und nicht die Steuerzahler mit herangezogen werden. In diesem Fall würde auch innerhalb der Rentenversicherung ein Ausgleich der Familienlasten zwischen der Kinder- und Altengeneration stattfinden. Für den Ausgleich der Kinderlasten hätte dies eine erhebliche Aufbesserung des Stellenwertes der Familienpolitik und entsprechende finanzielle Leistungen für die Familien zur Folge. Eine so konzipierte Familienpolitik würde eine neue Rolle einnehmen. Von Nell-Breuning geht sogar soweit zu vermuten, daß "alle ... gegen Kindergeld und ähnliche Förderungen ... erhobenen Einwände ... gegenstandslos (würden); denn z.B. würde bei einer Staffelung der Beitragssätze nach dem Familienstand deutlich, daß keine "Förderung" vorliegt, sondern daß ein jeder den Preis, (der) ... für eine soziale Alterssicherung zu zahlen (ist)"⁷⁰, entrichtet. Die Leistungen, die die Familien mit dem Großziehen der Kinder für das Rentensystem erbringen, würden ihnen zugutekommen. Belastungen und Entlastungen zwischen Familien mit und Familien ohne

⁶⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen (Hrsg.), S. 47.

⁷⁰ O. von Nell-Breuning [II], Renten-Versicherung, vom Flickwerk zur Reform. "Wirtschaftswoche", Jg. 32 (1978), Nr. 30, S. 70 und 75.

Kindern würden nicht nur – wie heute – in der Phase des Großziehens der Kinder berücksichtigt, sondern auch in der Phase des Rentenalters. Dies setzt voraus, daß der inhaltliche Zusammenhang zwischen Kinder- und Alterslastenausgleich gesehen und berücksichtigt wird. Prüfenswert erschiene deshalb, den gesamten Familienlastenausgleich, also Alterslastenausgleich und Kinderlastenausgleich, organisatorisch in einem Ministerium und damit bei einer Entscheidungsinstanz zusammenzufassen. An die Stelle des Rentenpolitikers und des Familienpolitikers "alten" Stils würde ein Familienpolitiker treten. Ähnliches trifft für den wissenschaftlichen Bereich zu: Auch hier wäre es hilfreich, wenn Kinderlastenausgleich und Alterslastenausgleich als integrale Bestandteile einer Familienpolitik im weiteren Sinne angesehen würden; die Belastungen und Entlastungen der Kindergeneration und der Generation der nicht mehr Erwerbstätigen würden damit in einem Gesamtkonzept erfaßt und entsprechend berücksichtigt.

3. Staatliche Transfer-Einkommen im Rahmen der Vermögenspolitik

Wenige Transferbereiche haben in den letzten Jahren so einschneidende Änderungen erfahren wie die Vermögenspolitik: Die Sparförderung ist ersatzlos gestrichen worden, die Kumulation von Spar- bzw. Wohnungsbauprämie und Arbeitnehmersparzulage ist nicht mehr zulässig. Schließlich wurden die Prämiensätze drastisch gesenkt und nach der Anlageart gestaffelt, Anfang 1984 wurde das Vierte Vermögensbildungsgesetz (936-DM-Gesetz) erlassen und gleichzeitig eine weitreichende steuerliche Vergünstigung bei Überlassung von Vermögensbeteiligungen (§ 19a EStG) eingeführt. Soweit in den letzten Jahren Einsparungen im Bereich der Vermögenspolitik durchgeführt worden sind, waren sie fast ausschließlich durch fiskalische Überlegungen geprägt. Verteilungspolitische Aspekte haben in diesem Zusammenhang kaum eine Rolle gespielt, wenngleich die folgenden Ausführungen zeigen, daß gerade aus dieser Sicht eine Korrektur seit langem fällig ist.

Innerhalb dieses staatlichen Bereichs waren bzw. sind folgende, zum Teil einander widersprechende Regelungen anzutreffen:

Erstens: Alternativ ist eine Förderung der Vermögensbildung über Prämien, steuerliche Vergünstigung nach § 19a EStG oder Sonderausgabenabzug nach § 10 EStG möglich. Verteilungspolitisch vertretbar erscheinen die bei gleichem Anlagebetrag unterschiedlichen maximal möglichen Prämien und Zulagen. Sie sollen Vermögen bildende Arbeitnehmer gegenüber anderen begünstigen (vgl. Tabelle 6).

Zweitens: Problematisch ist jedoch, daß der Anspruch auf Wohnungsbauprämie und Arbeitnehmersparzulage seit 1975 von festliegenden Einkommensgrenzen (24 000 DM bei Alleinstehenden und 48 000 bei Verheirateten plus 1 800 DM je Kind) abhängig gemacht wird. Dies führt in den jeweiligen Schwellen zu hohen Grenzbelastungen.

Drittens: Die Kinderzahl wird bei den alternativen Regelungen unterschiedlich berücksichtigt:

- bei den staatlichen Transfers (Prämien, Zulagen) ist das begünstigte Volumen direkt von der Zahl der Kinder abhängig; allerdings wird z.B. die Wohnungsbauprämie nur um etwa 2,50 DM pro Kind und Monat aufgestockt;
- bei den steuerlichen Sonderausgaben-Regelungen steigt demgegenüber das Begünstigungsvolumen, wenn es nicht schon, wie in vielen Fällen, durch andere Sonderausgaben ausgeschöpft ist, nur indirekt mit Zunahme der Kinderzahl.

Viertens: Die etwaigen Vergünstigungen aus Steuern können zeitlich viel eher in Anspruch genommen werden als die für mehrere Jahre festgelegten Prämien. Bei einem Vergleich der jeweiligen Renditen ist dies zu berücksichtigen. Auch die unterschiedlich hohen Begünstigungen aus Steuern oder Transfers erscheinen schwer begründbar.

Fünftens: Als vermögenspolitisch besonders problematisch sind generell die Begünstigungen des Realvermögens, insbesondere des Wohnvermögens, gegenüber dem Geldvermögen anzusehen; (es gibt Indizien, daß vermögenspolitische Ziele durch wohnungspolitische Maßnahmen konterkariert worden sind). Dies betrifft nicht nur die zusätzlichen Maßnahmen zur Förderung der Realvermögensbildung (wie Zins- und Annuitätenbeihilfen, zinsverbilligte Darlehen, erhebliche

Maximale Transfers zur Vermögensbildung
in DM pro Jahr
Rechtsstand: 1.1.1984

Tabelle 6

| Zahl der Kin- der | Allein- stehender | | Ehepaar | | | |
|---|----------------------|------------------------------|-----------------------|------------------------------|------------------------|------------------------------|
| | | | ein Arbeit- nehmer | | zwei Arbeit- nehmer | |
| | Prämie ¹ | Spar- zulage ² | Prämie ¹ | Spar- zulage ² | Prämie ¹ | Spar- zulage ² |
| 0 | 112 | 215 | 224 | 215 | 224 | 430 |
| 1 | 128 | 215 | 256 | 215 | 256 | 430 |
| 2 | 144 | 215 | 288 | 215 | 288 | 430 |
| 3 | 160 | 309 | 320 | 309 | 320 | 618 |
| 4 | 176 | 309 | 352 | 309 | 352 | 618 |
| Eigene Berechnungen.- ¹ Wohnungsbauprämie.- ² Förderung nach dem 4. Vermögensbildungsgesetz. | | | | | | |



Vermögensvorteile durch vorzeitige Rückzahlung dieser Darlehen), sondern auch die Tatsache, daß die Einkünfte aus Geldvermögen, abgesehen von geringen Freibeträgen, voll der Besteuerung unterliegen. Diese Kritik ist allerdings vor dem Hintergrund der den Finanzbehörden nur teilweise zur Kenntnis gebrachten Einkünfte aus Geldvermögen zu relativieren.

Die aufgezeigten Inkonsistenzen haben erhebliche verteilungspolitische Implikationen⁷¹, die am Beispiel verdeutlicht werden sollen. Die im Rahmen der vermögenspolitischen Maßnahmen erzielbaren staatlichen Einkommen können von folgenden Variablen abhängen:

- Sparfähigkeit (in Abhängigkeit vom Markteinkommen und Vermögen),
- insgesamt im Zeitpunkt der Entscheidung und in den Folgejahren zur Verfügung stehendes Kapital,

⁷¹ Vgl. hierzu Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) [III], S. 38f.

- Familienstand,
- Einkommensgrenzen,
- Grenzsteuersatz,
- Volumen noch geltend zu machender Sonderausgaben,
- Entscheidung über andere Ziele (Hausbau, Alterssicherung), die mit der Geldanlage gleichzeitig verfolgt werden sollen,
- Schulden im Zusammenhang mit Wohnungsvermögen,
- Zeithorizont der Geldanlage,
- Kombination möglicher Vermögensanlagen.

Diese Auflistung verdeutlicht die Schwierigkeit einer optimalen Vermögensanlage für den Laien. Erschwerend kommt hinzu, daß es, je nach den Präferenzen des zu Begünstigenden, alternative Anlagestrategien gibt, z.B.:

- Soll die maximale Gesamtrendite aus staatlichen und marktmäßigen Einkommen erzielt werden?
- Soll die absolute Summe der insgesamt erzielbaren staatlichen Einkommen maximiert werden, unter der Nebenbedingung, daß die aus staatlichen und marktmäßigen Einkommen erzielte Gesamtrendite über der durchschnittlichen Rendite vergleichsweise sicherer und liquider Kapitalmarktanlagen liegt?
- Soll die Bindungszeit der staatlich geförderten Anlagen minimiert werden?
- Soll das Ziel bestmögliche Altersvorsorge oder Minimierung der monatlichen Belastung für ein zu finanzierendes Bauprojekt realisiert werden, und sollen die bestehenden vermögenspolitischen Regelungen als Mittel für diese Ziele eingesetzt werden?

Sechstes Kapitel

Jahreseinkommen versus Lebenseinkommen

Die bisher analysierten Fragestellungen weisen eine weitere Dimension auf, wenn sie nicht nur, wie bisher meist der Fall, auf Monats- bzw. Jahreseinkommen, sondern auch auf Lebenseinkommen bezogen werden. Während Lebenseinkommen in der ökonomischen Diskussion durchaus eine beträchtliche Rolle spielen - z.B. bei den Konsumtheorien und den Fragen der Ausbildungspolitik¹ -, wurden sie in der Verteilungspolitik vergleichsweise wenig beachtet². Im folgenden können die hieraus resultierenden Probleme nur angeschnitten werden.

Das Schwergewicht der Problematik liegt auf der konkreten Abstimmung zwischen Steuern oder Transfers, die in der Regel auf der Grundlage von jährlichen Einkommen berechnet werden. Bereits die dabei zu lösenden statistischen und methodischen Fragen sind so vielgestaltig, daß weitergehende Ansätze, die auch Auswirkungen auf das Lebenseinkommen berücksichtigen, zur Zeit kaum Realisierungs-

-
- ¹ Vgl. R. Ferber, *Research on Household Behaviour*. (Surveys of Economic Theory, vol. III.) London 1967, S. 114ff.; M. Friedman, *The Quantity Theory of Money - A Restatement*. In: M.G. Mueller (Ed.), *Readings in Macroeconomics*. New York u.a. 1967, S. 146ff.
 - ² Vgl. den Grundsatzartikel von W. Schmähl, *Lebenseinkommens- und Längsschnittanalysen*. In: Ph. Herder-Dorneich (Hrsg.), *Dynamische Theorie der Sozialpolitik*. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 123.) Berlin 1981, S. 225ff.

chancen haben. Insbesondere die institutionellen Voraussetzungen z.B. für eine Besteuerung von Mehrjahreseinkommen oder sogar Lebenseinkommen bzw. für mehrjährige Transferleistungen sind heute allenfalls in ersten Ansätzen vorhanden. Eine Ausweitung der Fragestellung auf Lebenseinkommen ist aber schon deshalb angezeigt, weil etwa Fragen des Familienlastenausgleichs nur bei Zugrundelegung eines längeren Zeitraums hinreichend gewürdigt werden können. Darüber hinaus sind Lebenseinkommensanalysen im Hinblick auf das Ziel einer wie auch immer verstandenen, gleichmäßigeren Einkommensverteilung von besonderer Bedeutung.

Die insbesondere im politischen Raum erhobene Forderung nach einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung³ ist nicht eindeutig definierbar, da es dafür eine Vielzahl unterschiedlicher Anknüpfungspunkte gibt, wie z.B. das Brutto-Markteinkommen, das Netto-Markteinkommen, das Gesamteinkommen (abzüglich Steuern, zuzüglich Transfers), das Individualeinkommen, das Haushaltseinkommen, das Jahreseinkommen oder das durchschnittliche bzw. individuell zu erwartende Lebenseinkommen. Eine "Gleichheit" der einen Einkommensverteilung impliziert in der Regel eine "Ungleichheit" der anderen. Eine Umverteilung von Jahreseinkommen in Richtung auf eine größere Gleichmäßigkeit kann für Personen mit langer Ausbildung entsprechend geringere Lebenseinkommen zur Folge haben. Ebenso kann eine größere Gleichmäßigkeit der Haushaltseinkommen dazu führen, daß Haushalte mit einer unterschiedlichen Zahl von Familienmitgliedern ein entsprechend anderes Pro-Kopf-Einkommen haben.

Nicht nur Akademiker, sondern auch andere Berufstätige - z.B. Künstler, Schriftsteller, Komponisten, Berufssportler, häufig auch Unternehmer - erzielen den größten Teil ihres Lebenseinkommen in einer verhältnismäßig kurzen Spanne⁴.

³ Vgl. aber auch Jahresgutachten 1972 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Ziffer 441: "Verteilungspolitisch kommt es ... auf die personelle Verteilung an, also darauf, wie gleichmäßig die Einkommen nach Personen, Haushalten oder sozialen Gruppen verteilt sind."

⁴ Vgl. W. Engels, J. Mitschke und B. Starkloff, S. 40.

Die steuerlichen und transfermäßigen Regelungen orientieren sich heute – auch hinsichtlich der verteilungs-, sozial- und gesellschaftspolitischen Berechtigung – aber fast ausschließlich am Jahreseinkommen. Personen mit einer langen Ausbildungszeit bzw. vergleichsweise kurzer Erwerbsphase mit hohem Einkommen sind damit gegenüber Personen mit längerer Erwerbsphase und niedrigerem Einkommen benachteiligt. Dieses Problem betrifft auch Arbeiter, die häufig – besonders wenn sie Akkordarbeit leisten – nur in einem kurzen Lebensabschnitt relativ hohe Einkommen erzielen.

Ein weiteres Problem ergibt sich daraus, daß Personen trotz langer Ausbildungszeiten nicht die Einkommen realisieren können, die sie sich erhofft hatten. Die schon lange vorausgesagte ungünstige Entwicklung des Arbeitsmarktes für Akademiker ist inzwischen eingetreten und wird – so auch der Tenor der Strukturberichterstattung 1983⁵ – anhalten. Künftige Hochschulabsolventen werden weiterhin mit erheblichen Beschäftigungsproblemen bzw. relativen Status- und Einkommensverlusten zu rechnen haben. Das Lebenseinkommen dieser Personen wird damit in einer Reihe von Fällen unter dem von Personen mit kürzerer Ausbildungszeit liegen; der Einkommensverzicht in der Zeit der Ausbildung wird nicht durch zusätzliches Einkommen im Berufsleben honoriert, d.h. die Investition in human capital "rentiert" sich ökonomisch nicht⁶. Welches Risiko hier besteht, ist weitgehend von der jeweiligen Angebots- und Nachfragesituation auf den einzelnen Teilarbeitsmärkten abhängig. Für die staatliche Sozialpolitik reicht es deshalb

⁵ Vgl. z.B. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Auswirkungen des Strukturwandels auf den Arbeitsmarkt, Anforderungen des Strukturwandels an das Beschäftigungssystem. Schwerpunktthema im Rahmen der Strukturberichterstattung 1983. Berlin 1983, und Institut für Weltwirtschaft, Arbeitsmärkte im Wandel – Konsequenzen für die Bildungspolitik. Beitrag zum Zweiten Strukturbericht. Kiel 1983.

⁶ Vgl. hierzu den Übersichts-Artikel von G. Weißhuhn, Beschäftigungsgrad, Einkommensverteilung und Humankapitalbildung. "Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung", Stuttgart u.a., Jg. 12 (1979), S. 573ff.; er weist insbesondere auf die Zusammenhänge zwischen Ausbildung und Lohndifferenzen hin.

nicht aus, die soziale Lage von Personen bzw. Gruppen nur zu einem Zeitpunkt bzw. für ein Jahr zu ermitteln. Mit großer Wahrscheinlichkeit würden Lebenseinkommensverläufe auch auf Problemgruppen hinweisen, die bisher nicht als solche angesehen werden. Als Beispiel genannt seien Familien mit überdurchschnittlichen Einkommen, die mehrere Kinder haben. Aufgrund des vergleichsweise hohen Einkommens erhalten diese Familien häufig keine einkommensabhängigen Transfer-Einkommen. Besonders belastend wirkt sich dies aus, wenn mehrere Kinder gleichzeitig studieren und das Studium der Kinder aus dem steuerpflichtigen Einkommen finanziert werden muß. Wie dringend Analysen sind, die die Verteilungseffekte staatlicher Maßnahmen über einen Zeitraum von mehreren Jahren hinweg erfassen, zeigen auch folgende Beispiele:

- Durch die in der Rentenreform 1972 geschaffene Möglichkeit der Nachentrichtung freiwilliger Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung und der Versicherungspflicht auf Antrag für Selbständige und Hausfrauen, von der 1,8 Mill. bzw. knapp 100 000 Personen Gebrauch gemacht haben, sind beträchtliche finanzielle Vorteile für einzelne Bevölkerungsgruppen entstanden. Es handelt sich um "eine Belastung für alle Versicherten auf Grund der Durchbrechung des Äquivalenzprinzips"⁷. Verteilungspolitisch erscheint es besonders bedenklich, daß dies in erster Linie Personen mit hohem Einkommen oder Vermögen zugute kam.
- Vor allem die ab 1973 wirksam gewordene Flexibilisierung der Altersgrenzen in der gesetzlichen Rentenversicherung, aber auch der erleichterte Zugang zur Erwerbsunfähigkeitsrente führten zu einer deutlichen Reduzierung des durchschnittlichen Rentenzugangsalters (z.B. in der Angestelltenrentenversicherung bei Männern um 3 Jahre auf 60 Jahre zwischen 1972 und 1982⁸), ohne daß ein versicherungsmathematischer Abschlag entsprechend der verkürzten Erwerbsphase bzw. der län-

⁷ W. Fuest, Grundsätze einer rationalen staatlichen Umverteilungspolitik. Dissertation, Münster 1978, S. 148.

⁸ Vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.) VDR-Information, ID 3/83 vom 12. April 1983, Frankfurt, S. 2.

geren Rentenbezugsdauer erfolgte. Die verteilungspolitischen Konsequenzen dieser Maßnahme werden deutlich, wenn zwei Rentner verglichen werden, die jeweils das Durchschnittseinkommen aller Versicherten verdient haben, deren individuelle Lebensarbeitszeit aber unterschiedlich lang währte - 40 Jahre unter Ausnutzung der flexiblen Altersgrenze bzw. 42 Jahre bei der Verrentung mit 65 Jahren. Damit ergeben sich bei einem angenommenen zukünftigen Wachstum der Bruttoarbeitsentgelte von 8 vH und einer unterstellten Lebenserwartung von 78 Jahren folgende Lebensrenten⁹: 290 864 DM für den Rentner, der die flexible Altersgrenze in Anspruch genommen hat, und 279 163 DM für den Rentner, der bis zu seinem 65. Lebensjahr gearbeitet hat. Bereits die ausgezahlten Rentenbeträge differieren um über 10 000 DM zugunsten desjenigen, der insgesamt weniger gearbeitet hat. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, daß der "Normalrentner" zwei Jahre länger Beiträge an die Rentenversicherung zahlt. Die flexible Altersgrenze hat also nicht nur eine sozialpolitisch sicherlich wünschenswerte Verbesserung für einen großen Teil der Versicherten gebracht, sondern auch Verluste an Lebenseinkommen für diejenigen Versicherten, die, weil sie sich vielleicht ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Berufsleben nicht "leisten" können, erst mit 65 Jahren Altersruhegeld beziehen. Die Tatsache, daß hierdurch eine Gruppe von Versicherten eine andere subventioniert, muß kritisch bewertet werden.

- Geld- bzw. Wohnungsvermögen sind das Ergebnis eines mehrjährigen, mitunter sogar jahrzehntelangen Sparprozesses. Folglich muß auch der Politiker bei seiner Entscheidung über staatliche Fördermaßnahmen eine Vorstellung darüber haben, wie sich diese langfristig auswirken. Die Verteilungswirkungen des Sozialen Wohnungsbaus auf einer Einjahresbasis beurteilen zu wollen, er-

⁹ Das Beispiel stammt von W. Fuest, S. 157ff. Alternativ hierzu bestehen Überlegungen, die heute bestehenden verteilungsmäßigen Vorteile aus der flexiblen Altersgrenze durch versicherungsmathematische Abschläge zu neutralisieren; vgl. H. Kaltenbach, Früher in Rente mit versicherungsmathematischen Abschlägen? "Die Angestelltenversicherung", Berlin, Jg. 1981, S. 484ff.

scheint bereits vom Ansatz her verfehlt; denn mit der Vergabe einer solchen Wohnung werden Verteilungsentscheidungen getroffen, die sich zumindest nach bestehendem Recht jahrzehnte-, mitunter sogar lebenslang auswirken. Im Fall der Sozialwohnungen des Jahrgangs 1965 schätzte das DIW, daß durch Zinsverzicht bei öffentlichen Baudarlehen und durch laufende Zuschüsse bis zum Jahre 1979 Subventionen in Höhe von durchschnittlich 13 000 DM je Wohnung erbracht worden sind¹⁰. Dazu tritt ein zweiter, in der Regel noch gewichtigerer Einkommensvorteil in Gestalt der Differenz zwischen Markt- und Kostenmiete. Selbst wenn bei einer äußerst vorsichtigen Schätzung ein Unterschied von nur 0,50 DM/m² angenommen wird, vermutete das DIW für die Restlaufzeit der öffentlichen Förderung bei Wohnungen des Jahrganges 1965 bereits einen Mietvorteil in einer Größenordnung von durchschnittlich 20 000 DM je Wohnung. Diese erheblichen Einkommensvorteile sind zwar inzwischen mit der Einführung der "Fehlbelegungsabgabe" in einigen Städten der Bundesrepublik teilweise gemildert worden, das Problem, daß es viele Personen gibt, die zwar aufgrund ihres Einkommens zum Bezug einer Sozialwohnung berechtigt sind, wegen fehlbelegter Wohnungen aber keine (preisgünstige) erhalten, bleibt jedoch weiterhin bestehen. Diese Personen, insbesondere junge Ehepaare mit Kindern, müssen dann teurere, frei finanzierte Wohnungen mieten. Das Institut für Städtebau schätzte diese benachteiligte Gruppe für das Jahr 1979 auf 3,6 Mill. Mieterhaushalte¹¹.

- Nach neueren Berechnungen von Fritzsche können die Einkommensvorteile bei Sozialwohnungen in einer Größenordnung von 10 vH des Nettoeinkommens der begünstigten Haushalte liegen. Bei der Eigentumsförderung im Sozialen Wohnungsbau ist der Gegenwartswert der Transfers mit 24 000 bis 35 000 DM beim ersten Förderungs-

¹⁰ Vgl. B. Bartholmai und R. Ulbrich (Bearb.), Freigabe der Sozialwohnungen? "DIW-Wochenbericht", Jg. 46. (1979), S. 2.

¹¹ Vgl. Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (Hrsg.), Fehlbelegung im sozialen Wohnungsbau. Bonn 1979.

weg und mit 12 000 bis 17 000 DM beim zweiten Förderungsweg anzusetzen¹².

- Ein anderes verteilungspolitisches Problem mit weitreichenden Konsequenzen besteht in der steuerlichen Unterbewertung des Nutzungswertes der eigengenutzten Wohnung gegenüber anderen Anlagen, z.B. der Anlage in Geldvermögen. Je nach Alter, individuellem Steuersatz, Größe der Wohnung, Werbungskosten und Zinsaufwand sind erhebliche indirekte Vorteile möglich, die sich nach Schätzungen maximal bis auf fast 1 500 DM pro Jahr bei einer Wohnung von 150m² Größe belaufen¹³.

Die genannten Beispiele sollten nur auf die Grundsatzproblematik hinweisen. Doch es dürfte hinreichend deutlich geworden sein, daß Fragen der staatlichen Einkommen nicht nur auf eine Einjahresanalyse beschränkt werden können. Vielmehr gibt es eine Vielzahl von staatlichen Einkommen, die ihrer Konzeption nach langfristig orientiert sind und deshalb eine Lebenseinkommensanalyse erfordern. Die in der Literatur vertretene Auffassung, "besonders fragwürdig wird die Lebenseinkommensbetrachtung, wenn man sie ... auch auf staatliche Transferzahlungen ausdehnt"¹⁴, wird deshalb nicht geteilt. Auch die Mitglieder der Transfer-Enquête-Kommission lehnen sie mit folgender Begründung ab: "... der Einkommensbegriff (hat) auch eine

¹² Vgl. B. Fritzsche, Wann führt Mehrleistung zu einem Rückgang des Einkommens? "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung", Jg. 32 (1981), S. 156.

¹³ Vgl. R. Hauser, R. Ulbrich und G. Zitzelsberger, Distributive und fiskalische Wirkungen eines impliziten Transfers. "Finanzarchiv", N.F. Bd. 36 (1977/78), S. 406.

¹⁴ T. Sarrazin, Kumulative Effekte der Finanz- und Sozialpolitik auf die Einkommensverteilung. "Finanzarchiv", N.F. Bd. 34 (1976), S. 433. Widersprüchlich ist die Haltung von Fuest zu Lebenseinkommensanalysen. Einerseits postuliert er: "Mit Hilfe .. (von) Lebenseinkommensdaten ließen sich gesicherte Aussagen z.B. in bezug auf die Verteilungswirkungen des Rentenversicherungssystems und des Bildungssystems machen", andererseits stellt er Lebenseinkommensrechnungen für staatliche Transfers in Frage; vgl. W. Fuest, S. 214 und 48ff.

zeitliche Dimension: üblicherweise erfolgt die Darstellung der Einkommensverteilung auf der Basis von Monats- oder Jahreseinkommen. Nicht weniger bedeutsam sind aber auch Höhe und Verlauf des Lebenseinkommens. Dies gilt um so mehr, weil viele Umverteilungsvorgänge nicht nur als interpersonaler, sondern zugleich auch als intertemporaler Ausgleich verstanden werden müssen, also als eine Verteilung des Lebenseinkommens auf verschiedene Lebensphasen¹⁵.

¹⁵ Transfer-Enquête-Kommission [1], S. 55.

Siebttes Kapitel

Überlegungen für eine stärkere Berücksichtigung staatlicher Transfer-Einkommen in der Verteilungspolitik

Im folgenden soll aufgezeigt werden, welche Konsequenzen sich aus einer stärkeren Berücksichtigung staatlicher Transfer-Einkommen für die bisher üblichen Einkommensbegriffe, für Einkommensgrenzen und für weitere Aspekte der Umverteilungspolitik ergeben können.

1. Konsequenzen für den Einkommensbegriff

Die Tatsache, daß in der Diskussion der Einkommensverteilung eine Vielzahl unterschiedlicher Einkommensbegriffe verwendet wird, (z.B.: family income, broad income, adjusted broad income, money income, disposable income, gross disposable income, postredistribution income, income after taxes and distributional allocation)¹ verdeutlicht die

¹ Vgl. R. I. Lerman, S. 55: "Total net income, defined as income less taxes and work expenses plus transfers, is the concept used here. Total net income represents the flow per period of cash and goods-in-kind available for consumption." Vgl. weiter die unterschiedlichen Einkommensdefinitionen bei R.J. Lampman [III] , How Much Does the American System of Transfers Benefit the Poor? In: L.H. Goodman (Ed.), Economic Progress and Social Welfare. New York 1966, S. 125; M. Bronfenbrenner, S. 25; United Nations (Ed.), S. 38; J.T. Allen, Designing Income Maintenance Systems: The Income Accounting

Notwendigkeit, ein "Verteilungsprodukt" zu definieren, das mit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung kompatibel sein sollte. Die Unterschiede hinsichtlich des quantitativen Volumens der einzelnen Einkommensbegriffe und damit des "Verteilbaren" verdeutlichen, wie stark Verteilungsaussagen vom zugrundeliegenden Einkommensbegriff abhängen können. Das von Pechman und Okner vorgeschlagene Einkommen, die "comprehensive income definition", lag mit 914 Mrd. \$ (1972) um fast 30 vH über dem effektiven "total adjusted gross income" (776 Mrd. \$)². Je nach Einkommenskonzept ergeben sich Abweichungen hinsichtlich der "Ungleichheit" der Einkommensverteilungen, die, gemessen am Verteilungsmaß des Gini-Konzentrationskoeffizienten, bis zu 30 vH betragen können³. Zugleich wird damit deutlich, warum "... das reale Nettosozialprodukt zu Marktpreisen je Einwohner in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Ge-

Problem. (Studies in Public Welfare, Paper No. 5, Part 3.) Washington, D.C., 1973, S. 49ff.; Commission to Revise the Tax Structure, Fund for Public Research (Ed.), S. 7f. Vgl. auch die Ausführungen zu der Frage "Was ist Einkommen?" bei A. Hansen, Die Einkommens- und Vermögensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland aus statistischer Sicht. In: W. Albers (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung I. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 75/I.) Berlin 1974, S. 26ff.; Transfer-Enquête-Kommission [I], S. 44; Transfer-Enquête-Kommission [II], Kapitel 6, insbes. Ziffer 149. W. Kitterer I, S. 334.

2 J.A. Pechman and B.A. Okner [II], S. 22.

3 Vgl. J. Benus and J.M. Morgan, Time Period, Unit of Analysis, and Income Concept in the Analysis of Income Distribution. In: J.D. Smith (Ed.), The Personal Distribution of Income and Wealth. (Studies in Income and Wealth.) New York 1975, S. 214. Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Berechnungen von Okner, der gezeigt hat, daß in den Vereinigten Staaten das Budget des Staates inklusive der Steuervergünstigungen um 26 vH über dem üblicherweise verwendeten Ausgabenbudget im Jahre 1975 lag. B.A. Okner, Statement. In: The 1974 Economic Report of the President, Hearing before the Joint Economic Committee, Congress of the United States, Part 1. Washington, D.C., 1974, S. 132.

samtrechnung" kein geeigneter Indikator für Verteilungsfragen sein kann⁴.

Die gezeigten Unterschiede zwischen den Makro-Einkommensverteilungen finden ihren Niederschlag auf der Haushalts- und Individualebene. In der politischen Diskussion wird häufig anhand von Brutto-Einkommensspannen auf Jahres- oder Monatsbasis argumentiert. Dabei werden üblicherweise Brutto-Einkommensrelationen gegenübergestellt, z.B. ein monatliches Bruttoeinkommen von 7 000 DM einem von 1 000 DM. Dieses Verteilungsmaß ändert sich grundlegend, wenn die gesamte Umverteilung durch den Staat, also nach Steuern und Transfers, berücksichtigt wird, wie folgende Beispiele zeigen.

Ausgegangen wird von alternativen Haushaltstypen, die sich hinsichtlich des Familienstandes, der in Anspruch genommenen Transfers (z.B. Kindergeld, BAFöG-Zuschuß, BAFöG-Darlehen, AFG-Berufsausbildung, Wohngeld, Sozialhilfe, Arbeitsnehmersparzulage, Sparprämie, Wohnungsbauprämie), des Wohnungstyps (Mietwohnung, Einfamilienhaus) und des Vermögens (geringes oder hohes) unterscheiden. Danach ergeben sich Einkommensrelationen vor und nach staatlicher Umverteilung, die in Tabelle 7 dargestellt sind. Die einzelnen Einkommensverteilungen verdeutlichen, daß zwischen denen vor und nach staatlicher Umverteilung erhebliche Unterschiede bestehen können; beträgt z.B. die Relation der Einkommen vor Umverteilung 1 : 6,8, erreicht sie nach staatlicher Umverteilung nur 1 : 2,58. Nach Unterlagen der Interministeriellen Arbeitsgruppe lassen sich sogar folgende Einkommensrelationen für Modellhaushalte berechnen: Brutto-Markteinkommen 1 : 10, Einkommen nach Steuern 1 : 8,2 und Einkommen nach Steuern und Transfers 1 : 2,3⁵. Bei den dargestellten Einkommensrelationen handelt es sich um vergleichsweise grobe Verteilungsmaße, die keinen Anspruch auf Repräsentativität erheben können.

⁴ So der vorgeschlagene Indikator im Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Wirtschaftlicher und Sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Göttingen 1977, S. 358.

⁵ Eigene Berechnungen auf der Grundlage der in Tabelle 12 aufgeführten Einkommenszahlen; siehe auch die dort genannten Prämissen für die Modellhaushalte.

| BHE 1 : BHE 2 ¹ | Vor Umverteilung | Nach Umverteilung |
|-----------------------------|------------------|-------------------|
| Haushaltstyp A ² | | |
| 1 000 : 6 800 | 1 : 6,8 | 1 : 2,88 |
| 2 000 : 6 800 | 1 : 3,4 | 1 : 2,14 |
| 3 400 : 6 800 | 1 : 2 | 1 : 1,71 |
| 4 600 : 6 800 | 1 : 1,48 | 1 : 1,33 |
| Haushaltstyp B ³ | | |
| 1 000 : 6 800 | 1 : 6,8 | 1 : 2,58 |
| 2 000 : 6 800 | 1 : 3,4 | 1 : 1,84 |
| 3 400 : 6 800 | 1 : 2 | 1 : 1,49 |
| 4 600 : 6 800 | 1 : 1,48 | 1 : 1,32 |
| Haushaltstyp C ⁴ | | |
| 2 000 : 6 800 | 1 : 3,4 | 1 : 1,92 |
| 3 400 : 6 800 | 1 : 2 | 1 : 1,50 |
| 4 600 : 6 800 | 1 : 1,48 | 1 : 1,28 |

Eigene Berechnungen.- Zu den Haushaltstypen A und B vgl. H. Karrenberg, W. Kitterer und G. Schulz-Overthun, S. 122ff.; zum Haushaltstyp C vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung V, S. 207ff.- ¹Basishaushaltseinkommen in DM pro Monat.- ²Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalt, 2 Auszubildende, geringes Vermögen, Mietwohnung, kleines Vermögen.- ³Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalt, 1 Schüler, 1 Student, Einfamilienhaus, hohes Vermögen, Sonderausgaben-Abzug: Bausparbeiträge und Aufwendungen für Weiterbildung.- ⁴Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalt, 1 Schüler, 1 Student, Einfamilienhaus, kleines Vermögen.



Dennoch dürfte hinreichend deutlich geworden sein, daß bei Verteilungsfragen primär von Einkommensverteilungen nach Steuern und Transfers ausgegangen werden sollte.

Das neu zu definierende "Verteilungsprodukt" sollte sich generell "as closely as possible" an einem "economic con-

cept of income"⁶ orientieren und dadurch für Verteilungsanalysen geeignet sein. Der nach Wissen des Verfassers erste Versuch, in der Bundesrepublik einen entsprechenden Einkommensbegriff zu konzipieren, stammt vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung⁷. In der Absicht, das Ausmaß der staatlichen Umverteilung zu messen, wird ein sog. Basishaushaltseinkommen (BHE) definiert, das lediglich aus am Markt erzielten Leistungseinkommen besteht. Das BHE ist die Summe der Einkommen aus den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital in einer sehr weiten Definition. Hinsichtlich der Periodenzurechnung wird von dem Zeitraum ausgegangen, in dem der Gegenwert aus der Leistung des jeweiligen Produktionsfaktors zu einem Anspruch an das Sozialprodukt führt. Deshalb werden auch Renten als Leistungseinkommen klassifiziert, wobei eine Äquivalenz zwischen individuellen Beiträgen zur Rentenversicherung und individuellem Anspruch auf das Renteneinkommen unterstellt wird. Im Zeitpunkt des Bezuges der Rente wird diese als Faktoreinkommen angesehen. Renten werden deshalb wie marktmäßige Einkommen behandelt und in das BHE einbezogen. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf die Behandlung der Beiträge zur Rentenversicherung. Da die Renten den Charakter von Leistungseinkommen haben sollen, ist es konsequent, sowohl die Arbeitgeber- als auch die Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung nicht zum laufenden BHE zu rechnen. Anders hingegen sind die Beiträge zur Arbeitslosen- und Krankenversicherung zu werten, die als Bestandteil des BHE angesehen werden; der Arbeitgeberbeitrag zu diesen Leistungssystemen wird deshalb noch hinzugerechnet. Bei den Werbungskosten bzw. Sonderausgaben wird in der RWI-Studie zwischen "normalen" und "nicht normalen" Werbungskosten unterschieden. Kriterium der Unterscheidung ist, ob Werbungskosten einen Sonderbegünstigungscharakter enthalten und damit nicht zur Sicherung und Erhaltung des Einkommens notwendig sind, oder ob es sich um begünstigende staatliche Umverteilungsmaßnahmen handelt. Zum Beispiel soll nach dieser Vorstellung ein Teil der Abschreibungen nach § 7 EStG eine staatliche Umverteilungsmaßnahme sein. Soweit die steuerliche Abschreibung die tatsächliche,

⁶ Vgl.: J.A. Pechman and B.A. Okner [II], S. 16, und die dort angegebene Einkommensdefinition.

⁷ Vgl. zum folgenden H. Karrenberg u.a., S. 18.

durch Wertverfall bedingte Abschreibung übersteigt, läge eine im Basishaushaltseinkommen zu berücksichtigende Sonderabschreibung vor⁸. Die Bestimmung des Basishaushaltseinkommens ergibt sich aus Übersicht 2.

Ausgehend von diesem Einkommen "vor" den Eingriffen des Staates in die Distribution kann das Ausmaß der staatlichen Umverteilung des marktmäßigen Einkommen ermittelt werden. Dabei können

- monetäre Transfer-Einkommen (z.B. Kindergeld, Leistungen nach BAFöG, Wohngeld, Wohnungsbauprämien),
- reale Transfer-Einkommen (Einkommensäquivalent aus einer Sozialwohnung, gemessen an der Differenz zwischen der Marktmiete vergleichbarer Wohnungen und der tatsächlich gezahlten Miete⁹), sowie
- indirekte staatliche Einkommen (einkommensteuerliche Begünstigungen, unterschiedliche Belastungen durch Steuern)

berücksichtigt werden.

Die Überlegungen über eine Weiterentwicklung der traditionellen Einkommensbegriffe sollen an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden. Dies ist eine Aufgabe der Statisti-

⁸ Vgl. H. Karrenberg u.a., S. 20.

⁹ Verschiedentlich ist argumentiert worden, das Überschreiten der Einkommensgrenze für den Bezug von Sozialwohnungen könne nicht mit einem Einkommensverlust gleichgesetzt werden. Dies ist richtig, soweit die (nicht mehr) berechtigten Sozialmieter in ihrer Wohnung wohnen bleiben. Der Einkommensverlust tritt hingegen auf, wenn bei Wohnungswechsel wegen Wegfalls der Berechtigung (oder mangels Angebots einer Sozialwohnung) eine vergleichbare, aber entsprechend teurere Wohnung gemietet werden muß. Nicht zu unterschätzen ist auch die Problematik, daß ein Arbeitsplatzwechsel wegen der vergleichsweise teuren Wohnung am neuen Wohnort nicht vorgenommen wird. Der Einkommensverlust aufgrund der überschrittenen Einkommensgrenze hat zwar nicht stattgefunden, die nachteiligen Wirkungen schlagen sich dafür evtl. in Immobilität nieder.

| |
|---|
| <p>Bruttolohn- und -gehaltsumme</p> <ul style="list-style-type: none"> - Werbungskosten, die nicht Sonderbegünstigungscharakter haben + Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung - Rentenversicherungsbeiträge (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) <p>= Basishaushaltseinkommen aus unselbständiger Arbeit</p> |
| <p>Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit u. Vermögen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nicht entnommene Gewinne, einschl. der darauf entfallenden direkten Steuern - Werbungskosten (ohne Sonderbegünstigungscharakter) bei Einkommen aus Vermietung und Verpachtung und bei Einkommen aus Kapitalvermögen - Aufwendungen zur privaten Altersvorsorge <p>= Basishaushaltseinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen</p> |
| <p>Altersrenteneinkommen</p> <ul style="list-style-type: none"> + Einkommen aus privater Altersversicherung + Beamtenpensionen - Werbungskosten ohne Sonderbegünstigungscharakter <p>= Basishaushaltseinkommen aus Alterssicherung</p> |
| <p>BHE aus unselbständiger Arbeit</p> <ul style="list-style-type: none"> + BHE aus Unternehmertätigkeit und Vermögen + BHE aus Alterssicherung <p>= Basishaushaltseinkommen insgesamt</p> |



ker, anknüpfend an die Begriffsdefinitionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aussagefähige Einkommensverteilungsgrößen zu entwickeln. Hier ging es nur darum, erste Ansätze für eine solche Aufgabe aufzuzeigen.

2. Konsequenzen für Steuer-Transfer-Tarife

Entzugseffekte durch staatliche Maßnahmen werden bisher fast nur mit Steuern, insbesondere mit der Einkommensteuer in Verbindung gebracht. Dies gilt sowohl für die Durchschnitts- als auch für die Grenzbelastung. Doch Belastungen sind keinesfalls nur auf steuerliche Eingriffe beschränkt. Neben der steuerlichen Belastung, bei der mit steigendem Einkommen die Steuerschuld absolut und relativ wächst, resultieren weitere Entzugseffekte aus sinkenden staatlichen Transferleistungen im Falle steigender Einkommen. Für die steuerliche Belastung gilt, daß die Entzugseffekte mit steigendem Einkommen überproportional zunehmen. Umgekehrt können Transfer-Einkommen mit steigendem Einkommen überproportional sinken. Der Sachverständigenrat hat erstmalig in seinem Sondergutachten "Zur wirtschaftlichen Lage im Juni 1978" auf diese Probleme hingewiesen: "Von der anstehenden Tarifreform unabhängig zu sehen sind die Probleme, die daraus erwachsen, daß für zahlreiche Transferzahlungen ... Einkommengrenzen gelten. Die zusätzlichen "Belastungen" beim Wegfall dieser Begünstigungen sind mit den Grenzbelastungen im Rahmen der Einkommensteuer vergleichbar. Sie erreichen im Einzelfall extreme Höhen"¹⁰.

Ökonomisch besteht dabei kein Unterschied, ob der einzelne durch steigende Steuern (und Sozialabgaben) oder sinkende Transfer-Einkommen belastet wird. Dies ist die zwangsläufige Konsequenz aus der oben getroffenen Feststellung, daß Steuern negative Transfers sind und vice versa. Eine vollständige Aussage über die Durchschnitts- und Grenzbelastung des einzelnen durch den Staat ist deshalb nur möglich, wenn gleichzeitig die Summe der Belastungseffekte aus Steuern und (sinkenden) Transfer-Einkommen erfaßt wird. Für den einzelnen Bürger dürfte es dabei hinsichtlich des verfügbaren Einkommens gleichgültig sein, auf welchen Ursachen seine Belastung beruht; (streng genommen müßten steigenden Belastungen, z.B. durch erhöhte Sozialabgaben, evtl. (spätere) Einkommensvorteile gegenübergestellt wer-

¹⁰ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zur wirtschaftlichen Lage im Juni 1978 - Sondergutachten vom 19. Juni 1978. Ziffer 26.

den; ob dies die Belasteten auch so sehen, erscheint allerdings fraglich). Damit stellt sich die Frage, ob die bisherige Betrachtung der Steuertarife nicht durch Steuer-Transfer-Tarife ersetzt oder zumindest ergänzt werden müßte. Denn es gibt keine plausiblen Gründe, warum die Entzugseffekte durch Steuern erfaßt werden, die Entzugseffekte sinkender Transferleistungen hingegen nicht. Bisher sind für die Bundesrepublik solche Tarife nur vereinzelt errechnet worden¹¹. Deshalb waren bisher sowohl die Durchschnitts- als auch die Grenzbelastungen sowie die damit verbundenen Progressionssprünge weitgehend unbekannt. Anhand der folgenden Beispiele soll verdeutlicht werden, welche Probleme zu berücksichtigen sind.

Ausgegangen wird von einem Ehepaar mit zwei Kindern. Der Vater ist alleiniger Verdienender, das älteste Kind studiert auswärts, das zweite Kind besucht die Oberschule und wohnt bei seinen Eltern. Die in Anspruch genommenen Transferleistungen sind Kindergeld, Wohngeld, Sparförderung und Leistungen nach BAFöG. Rechtsstand ist der 30.6.1977 (vgl. Tabelle 8).

Der durchschnittliche Steuer-Transfer-Satz ist als Summe der Steuern (zuzüglich Sozialbeiträge) abzüglich der Transferleistungen im Verhältnis zum BHE definiert. Ein negativer Steuer-Transfer-Satz zeigt, daß die Summe der Transferleistungen größer ist als die Steuersumme. Für den Betroffenen bedeutet dies einen Verteilungsgewinn, da die empfangenen Leistungen des Staates höher sind als die Abgaben, die er an den Staat abführen muß. Der durchschnittliche Steuersatz liegt z.B. bei einem monatlichen BHE von DM 5 000 bei 21,9 vH, während der durchschnittliche Steuer-Transfer-Satz schon 27,5 vH beträgt. Die Belastungen durch den Staat sind damit deutlich höher, als aufgrund des Steuersatzes zu vermuten wäre¹².

¹¹ Vgl. demgegenüber in der amerikanischen Literatur J.A. Pechman, S. 218, sowie E.K. Browning and W.R. Johnson, *The Distribution of the Tax Burden*. Washington, D.C., 1979, S. 57ff.


¹² Zu den politisch-psychologischen Aspekten, insbesondere der unterschiedlichen Bewertung gezahlter Steuern und empfangener Transfers vgl. G. Schmolders, *Finanz- und Steuerpsychologie*. Hamburg 1970; ders., *Steuer-moral und Steuer-*

Durchschnittliche Steuersätze und Steuer-Transfer-Sätze unter Berücksichtigung ausgewählter Transfers bei Familien mit Kindern¹
Rechtsstand 30.6.1977

Tabelle 8

| Monatliches Basishaushalts- einkommen | Einkommen- steuersatz | Steuer-Trans- fer-Satz |
|---|--------------------------|---------------------------|
| in DM | in vH | |
| 1 000 | 4,6 | -100,5 |
| 1 500 | 9,1 | - 41,2 |
| 2 000 | 11,3 | - 19,0 |
| 2 500 | 12,9 | - 2,0 |
| 3 000 | 14,5 | 7,9 |
| 3 500 | 16,4 | 16,5 |
| 4 000 | 18,4 | 21,7 |
| 5 000 | 21,9 | 27,5 |
| 6 000 | 24,8 | 30,9 |
| 7 000 | 27,3 | 33,1 |

Eigene Berechnungen nach Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung V , S. 195ff.
¹Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalt, 1 Schüler, 1 Student, Mietwohnung, kleines Vermögen.



Für Fragen der Abgabenbelastung und daraus möglicherweise resultierende Reaktionen auf das Arbeitsangebot sind die Grenzabgabesätze vermutlich wichtiger als die durchschnittlichen Abgabesätze. Ihnen kann man entnehmen, wie ein Zuwachs (bzw. eine Verringerung) des Einkommens zusätzlich durch Abgaben belastet (bzw. entlastet) wird. Wenn durch Mehrarbeit ein höheres Einkommen erzielt werden soll, ist wichtig, welcher Teil dieses zusätzlich verdienten Einkommens durch Abgaben verringert wird. Unterstellt man, wie in einem marktwirtschaftlichen System üblich, einen Leistungsanreiz zusätzlicher Einkommen, so müssen die Mehrarbeit und das verfügbare zusätzliche Ein-

belastung. Berlin 1932; K.-H. Hansmeyer und K. Mackschmidt, Finanzpsychologie. In: F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft. 3. Auflage, Tübingen 1977, Bd. I, S. 544ff.

Marginale Steuersätze und Steuer-Transfer-Sätze unter Berücksichtigung ausgewählter Transfers bei einem Einkommenszuwachs von 100 DM

Tabelle 9

| ursprüngliches Basishaushaltseinkommen | Einkommensteuersatz | Steuer-Transfer-Satz |
|--|---------------------|----------------------|
| in DM | in vH | |
| 1 000 | 19 | 80 |
| 1 500 | 18 | 39 |
| 2 000 | 17 | 60 |
| 2 500 | 24 | 60 |
| 3 000 | 23 | 51 |
| 3 500 | 32 | 54 |
| 4 000 | 34 | 63 |
| 5 000 | 38 | 42 |
| 6 000 | 42 | 45 |
| 7 000 | 44 | 48 |
| Eigene Berechnungen nach Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung V , S. 199ff. | | |

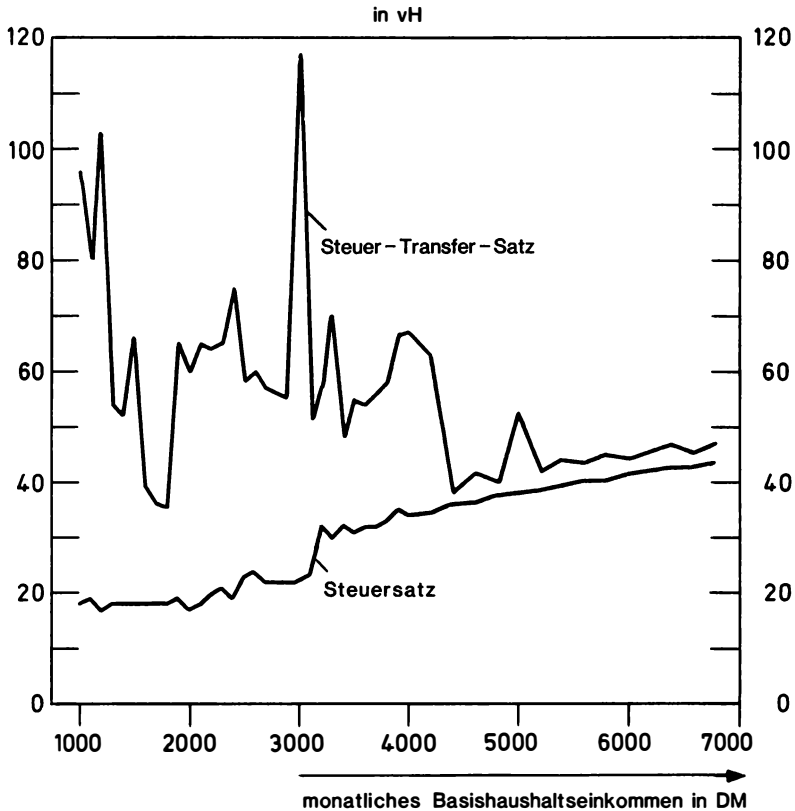


kommen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

Die Erhöhung des Basishaushaltseinkommens um sukzessive 100 DM führt im angesprochenen Modellhaushalt zu den marginalen Steuer- und Steuer-Transfer-Sätzen, die in Tabelle 9 ausgewiesen sind. Während der Grenzsteuersatz, abgesehen von einem Sprung nach Auslaufen des unteren Proportionalbereichs, eine vergleichsweise stetige Entwicklung aufweist, ist der marginale Steuer-Transfer-Satz durch große Sprünge gekennzeichnet. Das inzwischen weitgehend beseitigte Problem des Belastungssprungs im Steuertarif (von 22 vH auf 30,8 vH bei Erreichen eines steuerpflichtigen Einkommens von 16 000 DM bei Ledigen bzw. 32 000 DM bei Verheirateten) fand seinerzeit in der öffentlichen Diskussion starke Resonanz, das viel gravierendere Problem der aus Steuern und Transfers resultierenden, wesentlich höheren Grenzbelastungssprünge ist demgegenüber selbst heute kaum bekannt. Für diesen willkürlichen

MARGINALER STEUERSATZ UND STEUER-TRANSFER-SATZ FÜR HAUSHALTE MIT KINDERN ¹

Rechtsstand: 30. 6. 1977



Nach: Rheinisch - Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung [V],
S. 195 ff.- 1) Ehepaar mit einem Studenten und einem älteren
Schüler; Mietwohnung.



Verlauf kann keine rationale oder wertende Begründung geliefert werden, vielmehr erscheint er als Ergebnis eines langen Prozesses, bei dem die Abstimmung zwischen und innerhalb der Gruppe der Steuern und Transfers nicht bzw. nicht ausreichend erfolgte. Besonders problematisch erscheinen die vergleichsweise sehr hohen Grenzbelastungssätze in unteren Einkommensbereichen: Bei einer Erhöhung des monatlichen BHE z.B. von 2 000 auf 2 100 DM behält

der Staat 60 vH des zusätzlich verdienten Einkommens ein.

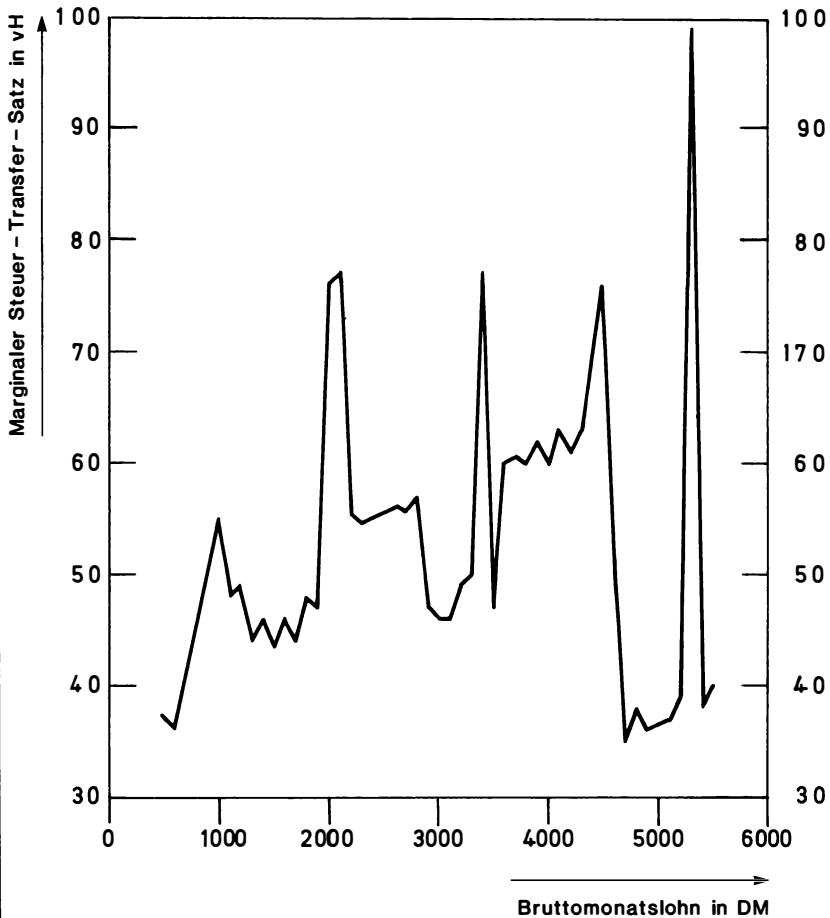
Schaubild 1 veranschaulicht diesen Sachverhalt. Während der marginale Einkommensteuersatz nur einen - vergleichsweise geringen - Belastungssprung bei 3 200 DM monatlichem BHE aufweist, fallen in der Gesamtbetrachtung gleich mehrere, zum Teil sehr spitze "Grenzbelastungsgipfel" auf. Je nach Konstellation der ausgewählten Prämissen und der in Anspruch genommenen Transfers des unterstellten Haushaltstyps treten die Belastungssprünge bei unterschiedlich hohen Einkommen auf¹³. Zusätzlich haben auch die permanenten Gesetzesänderungen einen starken Einfluß auf die Lage der Belastungssprünge, wie ein Vergleich mit einem Modellhaushalt zeigt, bei dem vom Rechtsstand des Jahres 1975 ausgegangen wurde (Prämissen: Ehepaar mit 2 Kindern, Alleinverdiener, ein Kind verdient auswärts, das zweite Kind besucht Oberschule, empfangene Transfers: Kindergeld, Wohngeld, Sparförderung, BAFöG) (vgl. Schaubild 2). Aufgrund der vorliegenden Ergebnisse, die auch durch die erwähnten Unterlagen der Interministeriellen Arbeitsgruppe gestützt werden, ist folgendes festzuhalten:

- Das volle Ausmaß staatlicher Eingriffe in die Einkommensverteilung kann nur über Steuer-Transfer-Tarife, die sowohl die Belastung durch steigende Steuern und Sozialabgaben als auch durch sinkende Transferleistungen wiedergeben, erfaßt werden.
- Mit zunehmenden Einkommen hängt das insgesamt verfügbare Einkommen keinesfalls nur vom Einkommensteuertarif ab, sondern auch von den gesetzlichen Bestimmungen für die Transfereinkommen. Im vorliegenden Beispiel (vgl. Schaubild 1) liegt der marginale Steuer-Transfer-Satz bis zu einem monatlichen BHE von ca. 5 000 DM um über 10 vH-Punkte über dem marginalen Steuersatz. Viele Einkommensempfänger wurden deshalb nicht nur ein "Opfer" des Progressionssprungs in der Einkommensteuer, sondern auch der mitunter wesentlich

¹³ Vgl. hierzu auch die Schaubilder bei H. Karrenberg u.a., S. 127.

GRENZBELASTUNG¹ BEI FAMILIEN MIT KINDERN²

Rechtsstand 1975



Nach Berechnungen der Interministeriellen Arbeitsgruppe zur Untersuchung der Kumulierung der abgaberechtlichen Regelungen und staatlichen Leistungen auf die Einkommenslage. Bonn 1975.-

- 1) Bei Erhöhung des Bruttomonatslohnes um jeweils 100 DM.-
- 2) Annahmen: Ehepaar mit 2 Kindern (1. Kind studiert auswärts, 2. Kind besucht eine Oberschule), ein Verdienender; empfangene Transfer-Einkommen: Kindergeld, Sparsförderung, BAFöG.

stärkeren Progressionssprünge bei den Transfer-Einkommen.

- Dies gilt in besonderem Maße für Empfänger niedriger und mittlerer Einkommen. Hier ist die Grenzbelastung durch den plötzlichen Verlust von Transfer-Einkommen sogar wesentlich größer als die durch Steuern. Dies kann zu einem besonderen Problem für Empfänger vergleichsweise niedriger Einkommen werden, da sich Mehrarbeit finanziell kaum lohnt und damit eine Abhängigkeit vom Wohlfahrtssystem (in der amerikanischen Literatur als "welfare dependency" bezeichnet) auftreten könnte.
- Progressive Tarifverläufe werden üblicherweise anhand von Einkommenszuwächsen von jeweils 100 DM dargestellt; bei einem Jahreseinkommen von beispielsweise 36 000 DM entspricht dies einer Lohnerhöhung um über 3 vH. Doch auch bei größeren Einkommenszuwächsen von zum Beispiel 300 DM treten die gezeigten Belastungssprünge, wenn auch abgemildert, auf.
- Besondere Belastungseffekte ergeben sich schließlich beim Vergleich von Haushalten mit nur einem gegenüber solchen mit zwei Verdienern. Die Belastung sinkender Transfer-Einkommen hängt - anders als die steuerliche Progression - von deren unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen ab. Dies kann dazu führen, daß trotz desselben Haushaltseinkommens unterschiedlich hohe Transfer-Einkommen gezahlt werden.

Ein Sonderproblem im Zusammenhang mit den Progressionsprüngen sind marginale Steuer-Transfer-Sätze von über 100 vH, sog. Umkippeffekte, wie sie in Schaubild 1 bei 1 200 DM und bei 3 000 DM monatlichem Basishaushaltseinkommen bei Auslaufen der Sozialhilfe bzw. dem Verlust der Anspruchsberechtigung auf eine Sozialwohnung auftreten. Sarrazin hatte seinerzeit aufgrund der von ihm angeführten Berechnungen der Interministeriellen Arbeitsgruppe die Existenz von solchen Umkippeffekten bezweifelt und behauptet: "Jede Bruttoeinkommenserhöhung schlägt sich in einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens nieder, sie "lohnt" also immer! Die von den Anhängern des "Leistungsprinzips" in diesem Punkte gehegten Befürchtungen erweisen sich als grundlos. Die materielle Honorierung zusätzli-

cher Leistungen wird durch die staatliche Umverteilung nicht konterkariert¹⁴.

Diese These ist inzwischen anhand vieler Modellberechnungen widerlegt worden¹⁵. Mangels ausreichender Statistiken nicht zu beantworten ist hingegen die Frage, in wie vielen Fällen solche Haushalte mit einem niedrigeren Bruttoeinkommen letztlich über ein insgesamt höheres Einkommen nach Umverteilung verfügen als Haushalte mit einem höheren Bruttoeinkommen.

Auch die TEK hat sich mit der Frage der Umkippeffekte befaßt, doch die Kontroverse, wieviele Haushalte hiervon betroffen sind, wegen fehlender Daten ebenfalls nicht lösen können¹⁶. Sie hat auf der Basis von Einkommensangaben der Einkommens- und Verbrauchsstichproben eine Vielzahl von Sprüngen im Belastungsverlauf festgestellt. Aber in den seltensten Fällen gelang eine befriedigende Erklärung dieser Sprünge, da die zu analysierenden Transfermaßnahmen nicht eindeutig bzw. nicht einmal näherungsweise herausgefiltert werden konnten¹⁷. Auch die vorhandenen Einkommensstatistiken sind damit nur äußerst begrenzt für die Fragestellung der Umkippeffekte verwertbar. Hilfsweise hat die TEK Simulationen bei einzelnen Transfergesetzen durchgeführt und gezeigt, wieviele Haushalte bei einer Lohnerhöhung um 8 vH z.B. die Arbeitnehmersparzulage und die Sparprämie verlieren würden, da ihr Einkommen dann die Einkommensgrenze überschreiten würde. Immerhin schätzt die TEK die Zahl der hiervon Betroffenen auf etwa 5 vH der Arbeitnehmer, also 850 000 Personen¹⁸. Dies ist aber nur ein Teilaspekt der Problematik der Umkippeffekte, da

¹⁴ T. Sarrazin, S. 439 (Sperrung nicht übernommen).

¹⁵ Vgl. R. Zeppernick [V], Kumulative Effekte der Finanz- und Sozialpolitik auf die Einkommensverteilung. "Finanzarchiv", N.F. Bd. 35 (1977), S. 469ff.; H. Karrenberg u.a., S. 48ff.; Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V. (Hrsg.), Rundschreiben Nr. 10/1975 vom 28.5.1975, Anlage 3.

¹⁶ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 352, 359ff. und 162.

¹⁷ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 355.

¹⁸ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 362 bis 364.

zusätzlich das Zusammenwirken mit anderen Transfers sowie mit Steuern und Sozialbeiträgen berücksichtigt werden muß.

Neuere Untersuchungen über Umkippeffekte haben gezeigt, daß diese aufgrund der in vielen Bereichen bestehenden Einkommensgrenzen theoretisch wesentlich häufiger vorkommen können, als bisher - auch von der TEK - vermutet wurde¹⁹. Welche empirische Relevanz sie insgesamt haben, muß aus den genannten Gründen vorerst offen bleiben. Zu der generellen Problematik hat die TEK²⁰ mit unmißverständlicher Deutlichkeit gesagt, daß es sich bei dem Problem der Belastungssprünge offenbar nicht nur um quantitativ unbedeutende Extremfälle handelt. Als "dringlich" sieht sie "...eine Angleichung der unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen, Einkommensermittlungsmethoden und Einkommensperioden" an. Sie empfiehlt eine einheitliche Bemessungsgrundlage. "Mehr als graduelle Korrekturen" hält sie darüber hinaus bei der Ausbildungsförderung für erforderlich.

Ein zentrales Problem hoher Belastungssprünge sind mögliche negative Auswirkungen auf die Leistungsbereitschaft. Allerdings ist zu beachten, daß es keine wissenschaftlich hinreichend abgesicherten quantitativen Aussagen über den Kausalzusammenhang zwischen Einkommenszuwachs und Leistungsmotivation gibt. Insofern ist offen, bei welchen Steuer-Transfer-Sätzen Reaktionen auf das quantitative und qualitative Arbeitsangebot erfolgen und wie sich einzelne soziale Gruppen bei unterschiedlich hohen Sätzen verhalten. Es ist sogar durchaus denkbar, daß einzelne Personen trotz hoher Grenzbelastungen ihr Verhalten nicht ändern, da andere Faktoren - Prestige, Interesse an der Arbeit, funktionale Stellung, Kontakte im Berufsleben oder Selbstverwirklichung - für die Leistungsmotivation wichtiger sind als der Zuwachs des insgesamt verfügbaren Einkommens. Allerdings ist zu bezweifeln, daß dies ein generell gültiges Verhaltensmuster ist. In einem marktwirtschaftlichen System wird vielmehr allgemein ein angemessener Zuwachs des

¹⁹ Vgl. R. Zeppernick [VI], Steuerpolitik: Alte Lehren vergessen. "Wirtschaftswoche", Jg. 37 (1983), Nr. 41, S. 26 ff.

²⁰ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 370 und 372f.

Einkommens als erforderlich angesehen, damit erhöhte Leistungen erbracht werden. Wird dieser Leistungsanreiz beeinträchtigt oder – wie im Fall der Umkippeffekte – sogar pervertiert, muß mit negativen Reaktionen gerechnet werden.

Knüpft man an die Diskussion der Finanzwissenschaftler über den "psychological breaking point", also den Grenzsteuersatz von 50 vH an, bei dem der Leistungswille sozusagen umschlagen soll, dann könnte der kritische marginale Steuer-Transfer-Satz ebenfalls in dieser Größenordnung liegen. Da er in der Realität häufig deutlich höher als der Grenzsteuersatz ist, stellt sich die Frage, ob Beeinträchtigungen des Leistungswillens nicht schon bei unter 50 vH liegenden Grenzsteuersätzen auftreten könnten. Zeitliche Verzögerungen bis zum Erkennen eines Sachverhalts und dadurch ausgelöste Reaktionen könnten weiterhin dazu führen, daß auf dieselben Grenzbelastungen unterschiedlich reagiert wird. Fuest vermutet – was seine subjektiven Wertungen widerspiegeln dürfte –, daß bei Marginalbelastungen von 60 vH des Bruttolohnes "...aufgrund der Veränderung des relativen Preises der Freizeit, zumindest bei den oberen Einkommensklassen", ein vermindertes Arbeitsangebot auftreten würde²¹. Für zwingend sieht er solche Effekte im Falle von marginalen Steuer-Transfer-Sätzen von über 100 vH. Auch die TEK hält durchschnittliche Steuer- und Beitragsbelastungen in einer Größenordnung von über 40 vH für nicht unproblematisch²². Sie sieht zwar bewußt davon ab, Grenzen der Belastung zu definieren, betont aber gleichzeitig, daß theoretische wie empirische Betrachtungen für solche Grenzen sprechen.

Die Schwierigkeit, auf diese Fragen verlässliche Antworten zu erhalten, ist durch die mangelnde Kenntnis der Arbeits-, Einkommens- und Freizeitpräferenzen der Individuen bedingt. Inwieweit die tatsächlichen Präferenzen in Meinungsbefragungen offenbart werden, ist schwer nachprüfbar. Mit dem "New-Jersey-Pennsylvania Negative Income Tax Experience" ist einer der wenigen Modellversuche durchgeführt worden, die Reaktionen auf geringere Grenzabgabensätze zu testen. Nach den Ergebnissen dieses Ver-

²¹ Vgl. W. Fuest, S. 180.

²² Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 414.

suchs ist das Arbeitsangebot durch die geringere Grenzsteuerbelastung der negativen Einkommensteuer nicht signifikant verändert worden: "one of the ... important findings of this experiment ist that no different labor supply response across tax rates was detected"²³. Allerdings muß diese Aussage insofern relativiert werden, als insbesondere Frauen in ihrem Arbeitsangebot - wie andere Untersuchungen in den Vereinigten Staaten zeigen - auf unterschiedlich hohe Grenzsteuersätze zu reagieren scheinen; darüber hinaus sind Männer in ihrem Arbeitsangebot weniger flexibel²⁴. Zusätzlich müßte man näher prüfen, inwieweit die Betroffenen die verminderten Grenzsteuersätze als dauerhaft angesehen haben oder zunächst einmal die weitere Entwicklung abgewartet haben.

Soweit Grenzabgabesätze als zu hoch empfunden werden, dürften die Reaktionen der Betroffenen keinesfalls nur an der Alternative "Mehrarbeit oder Nicht-Mehrarbeit" gemessen werden. Vielmehr ist eine Vielzahl differenzierter Reaktionen als Antwort auf subjektiv als zu hoch angesehene Grenzabgabesätze möglich. Insbesondere im Hinblick auf Überstunden, Teilzeitarbeit, "Mit-"Arbeit der Ehefrau bzw. Wiederaufnahme der Arbeit nach Arbeitslosigkeit oder Kindererziehung steht den Betroffenen eine Reihe von Handlungsparametern zur Verfügung. Neben diesen quantitativen Faktoren müssen qualitative Komponenten des Arbeitsangebots berücksichtigt werden, z.B. der Wille, eine zusätzliche Qualifikation zu erwerben (Gesellenprüfung, Meisterprüfung, Erlernen von Fremdsprachen und anderen Spezialkenntnissen). Sofern der generelle Anreizmechanismus durch die Wirkungsweise der Grenz-Steuer-Transfer-Sätze behindert würde, wäre ein wesentlicher Mechanismus des marktwirtschaftlichen Systems beeinträchtigt, im Extremfall sogar außer Kraft gesetzt.

Die TEK hat einen Partialaspekt dieser Problematik, nämlich den Zusammenhang zwischen der Höhe des Arbeits-

²³ J.A. Pechmann and P.M. Timpane, Work Incentives and Income Guarantees, The New Jersey Negative Income Tax Experiment. Washington, D.C., 1977, S. 222.

²⁴ Vgl. Subcommittee on Fiscal Policy (Ed.), How Income Supplements can Effect Work Behaviour. (Studies in Public Welfare, Paper No. 13.) Washington, D.C., 1974.

losengeldes und dem Arbeitsangebot, auch unter Berücksichtigung der internationalen Literatur, ausführlich diskutiert, ohne zu einem eindeutigen Urteil zu gelangen²⁵. Sie spricht die Vermutung aus, daß der Spielraum des Staates bei Transfers möglicherweise geringer sei, als dies in den Ergebnissen der Forschung zum Ausdruck kommt. Hierfür spricht, daß der Zusammenhang nicht nur zwischen einem Transfer (Arbeitslosengeld), sondern auch dem Steuer-Transfer-System insgesamt und dem Arbeitsangebot berücksichtigt werden muß. Die Reaktion auf eine beeinträchtigte Leistungsbereitschaft ist häufig Schwarzarbeit als eine sehr aktive, wenn auch versteckte "Leistungsbereitschaft", die sich definitionsgemäß einer exakten Nachprüfung entzieht. Steuermindereinnahmen und Beitragsausfälle bei der Sozialversicherung sind die Folge. Die erstmalig im Gutachten 1980 ausgesprochenen Warnungen des Sachverständigenrates vor einer Ausdehnung der Schattenwirtschaft, auf die auch die TEK hinweist, sind in diesem Zusammenhang zu sehen²⁶.

Nicht zu unterschätzen dürften auch die psychologischen Wirkungen von Umkippeffekten sein. Unabhängig von der Frage, wer letztlich durch Umkippeffekte betroffen ist, dürfte deren mögliches Vorkommen das Leistungsklima beeinträchtigen. Bereits die Vorstellung bzw. Erwartung, man könnte das Opfer solcher Konstellationen werden, kann sich negativ auswirken.

Diese Fragen berühren Bereiche der Finanz- und Transferpsychologie und sind damit besonders schwer empirisch zu überprüfen. Mit Sicherheit wird man diesem sehr komplexen Zusammenhang nicht gerecht, wenn man ihn nur als Extremfall abtun oder anhand von Beispielen mit durchschnittlichen Belastungen den Gegenbeweis antreten will.

²⁵ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 520ff. und 524, sowie die dort angegebene Literatur.

²⁶ Vgl. Jahresgutachten des 1980/82 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Ziffer 296; Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 514, sowie E. Langfeldt, Ursachen der "Schattenwirtschaft" und ihre Konsequenzen für die Wirtschafts-, Finanz- und Gesellschaftspolitik. Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Kiel 1983.

Gerade die ausgiebige Diskussion in der Öffentlichkeit über diejenigen Arbeitslosen, die bis einschließlich 1981 durch Arbeitslosigkeit ein höheres verfügbares Einkommen erzielen konnten als bei ganzjähriger Arbeit, zeigt, welche Emotionen durch solche Systemfehler ausgelöst werden können²⁷. Die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen in das Steuer- und Transfersystem können dadurch leicht Schaden nehmen, zumal Negativbeispiele erfahrungsgemäß eine viel stärkere Publizität erfahren, als ihnen eigentlich zusteht.

3. Konsequenzen für Einkommensgrenzen

Eine spezielle Ursache der gezeigten Sprünge in den marginalen Steuer-Transfer-Tarifen sind die bisher kaum aufeinander abgestimmten Einkommensgrenzen bei der Vergabe einzelner Transferleistungen. Um solche Sprungstellen zumindest zu verringern, müßten die heute bestehenden Einkommensgrenzen aufeinander abgestimmt und, soweit möglich, in ein System integriert werden. Die in Übersicht 3 (im Anhang) zusammengestellten Einkommensgrenzen im Steuer- und Transferrecht (Stand 1981) sind nur eine Auswahl.

Das Überschreiten der Einkommensgrenzen kann unterschiedliche Auswirkungen haben, die letztlich alle das verfügbare Einkommen betreffen, z.B. Wegfall einer Transferleistung, geringere Transferleistung, höherer Steuersatz. Die unterschiedliche Höhe und Ausgestaltung der Einkommensgrenzen sowie ihre Änderungen im Zeitablauf sind weitgehend nur historisch zu erklären. Einkommensgrenzen sind im Hinblick auf die Umverteilungseffizienz, auf die Subsidiarität staatlicher Maßnahmen unverzichtbar und könnten, z.B. im Bereich der Vermögenspolitik, noch herabgesetzt werden, um die Effizienz der staatlichen Umverteilungsmaßnahmen zu erhöhen; de facto kam es jedoch nur zu einem Schrumpfen des Kreises der Begünstigten aufgrund generell steigender Einkommen. Sinnvoller Maßstab für eine Einkommensgrenze kann dabei nicht ein einzelner sozial

²⁷ Vgl. B. Fritzsche und H.D. von Loeffelholz, Unbeabsichtigte Einkommensvorteile bei Arbeitslosigkeit. "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsfor-schung", Jg. 32 (1981), S. 13ff.

belastender bzw. als förderungswürdig angesehener Tatbestand sein - z.B. Wohnen, Familie, Ausbildung, Vermögensbildung -, sondern allein die Summe der Tatbestände. Nur wenn eine Vorstellung besteht, wie der einzelne Haushalt insgesamt durch soziale Gegebenheiten belastet ist und wie hoch sein insgesamt verfügbares Einkommen ist, kann eine sozialpolitisch sinnvolle Entscheidung getroffen werden. Analog zu einer Art Baukastensystem könnten die einzelnen Einkommensgrenzen in jeweils summierte Einkommensgrenzen integriert werden; d.h. für die Transferleistung A wird eine Einkommensgrenze von x D-Mark festgelegt, für die Transferleistungen A und B die Einkommensgrenze y ($= x + \text{Aufstockungsbetrag}$), für die Transferleistungen A, B und C die Einkommensgrenze z ($= y + \text{Aufstockungsbetrag}$). Weiterhin wäre es erforderlich, daß das insgesamt verfügbare Einkommen mit Überschreiten dieser integrierten Einkommensgrenzen angemessen steigt. Die Wirkung der Grenze darf nicht, wie bei einem Fallbeil, schlagartig eintreten, vielmehr sollte ein allmähliches Auslaufen der staatlichen Einkommen bei Überschreiten der Einkommensgrenzen sichergestellt sein.

Auch die TEK hat verschiedene Vorschläge unterbreitet, um die willkürlichen Belastungseffekte der unkoordinierten Einkommensgrenzen zu mildern bzw. abzubauen²⁸. Um ein allmähliches Absinken der Transfers zu erreichen, könnte das Nettoeinkommen inklusive der (Netto-) Transfers als Bezugsgröße gewählt werden. Für die einzelnen positiven Transfers müßte eine Sequenz festgelegt werden, z.B. Wohngeld an erster Stelle, Ausbildungsförderung an zweiter Stelle, Vermögensbildung an dritter Stelle usw. Wenn dann z.B. Ausbildungsförderung beantragt würde, wäre als Bemessungsgrundlage das Nettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit und/oder Rente zuzüglich des Wohngeldes anzusetzen. Je mehr Transferleistungen bezogen würden, desto höher wäre die Bemessungsgrundlage. Die Leistungen für

²⁸ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 371. Im Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz wird derzeit an einem Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft zu dem Thema "Harmonisierung von Einkommensgrenzen bei unterschiedlichen Transferleistungen" gearbeitet, der voraussichtlich Ende 1985 veröffentlicht wird.

die zusätzlichen Transfers würden allmählich immer geringer. Ein plötzlicher Wegfall mehrerer Transfers würde vermieden. In der Wirkungsweise wäre ein solches Anrechnungssystem ähnlich wie das System integrierter Einkommensgrenzen. Bei der Vielzahl der einkommensabhängigen Transfers könnten Schwierigkeiten bei der Aufstellung der Sequenz und damit auch verwaltungsmäßige Probleme auftreten. Die TEK hat deshalb auch für einzelne Transfers unterschiedlich hohe Einkommensgrenzen mit allmählichem Absinken der Transferleistungen zur Diskussion gestellt. Eine solche "Entzerrung" der Einkommensgrenzen wäre dem heutigen Zustand vorzuziehen. Ob sie allerdings politisch durchsetzbar und finanzwirtschaftlich vertretbar ist, erscheint der TEK zweifelhaft.

4. Konsequenzen für die verschiedenen Transferarten und die Organisationsstruktur der Transferämter

Für jedes einzelne Transfer-Einkommen, z.B. Kindergeld, Wohngeld, BAFöG, Arbeitslosengeld, Sozialhilfe, Arbeitnehmersparzulage, Wohnungsbauprämie, Unterhaltsgeld, Übergangsgeld oder Rente, muß derzeit ein eigenständiger Transferantrag gestellt werden, und zwar bei verschiedenen Stellen (z.B. Arbeitsamt, Sozialamt, Amt für Ausbildungsförderung (Studentenwerk), örtliche Wohngeldstelle bei Gemeinde-, Stadt-, Amts- oder Kreisverwaltung, Finanzamt). Von daher liegt es nahe zu überprüfen, ob eine Integration einzelner Transfers und eine organisatorische Zusammenfassung ähnlicher Leistungen bei einem Amt nicht sinnvoll wäre. Die TEK hat hierfür erste Vorarbeiten geleistet, die aber für eine Umsetzung in politische Entscheidungen noch nicht ausreichen. Es geht dabei primär um drei Fragen:

- eine Überprüfung der Anzahl der Ziele z.B. in den Bereichen Vermögenspolitik, Familienpolitik, Bildungspolitik und Wohnungspolitik, in denen heute (auch) Umverteilungspolitik betrieben wird;
- eine Überprüfung, ob für die gegebenenfalls reduzierte Zahl der Ziele tatsächlich so viele unterschiedliche Instrumente (unterschiedliche Transfer-Einkommen) erforderlich sind;

- eine Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen Transfer- und Steuerämtern.

Die Reduzierung vom Staat gesetzter Ziele hat zur Folge, daß auch die Anzahl der Transfers sinkt. Als Beispiel genannt sei die völlige Streichung des Sparförderungsgesetzes und damit verbunden der Wegfall des Transfers-Einkommens Sparprämie. Die Einschränkung der Anzahl der Ziele ist ein vergleichsweise starker Eingriff, der deshalb nur selten vorkommt. Die Aufforderung der TEK, das Verhältnis von staatlicher und privater Vorsorge neu zu überdenken, ist in diesem Zusammenhang zu sehen²⁹. Zu recht weist sie darauf hin, daß der Staat nicht jegliche Verantwortung für die Sicherung der Existenz des einzelnen übernehmen könne. Sie plädiert zumindest indirekt dafür, das relative Ausmaß der staatlichen Vorsorge abzusenken. Eine solche Korrektur hätte, je nach Ausgestaltung, Einfluß auf die Anzahl der Ziele oder das Niveau der Leistungen.

Die zweite, politisch bedeutsamere Fragestellung betrifft die große Anzahl der heute vorkommenden Transfer-Einkommen. Die TEK weist z.B. allein im Wohnungsbereich vierzehn verschiedene Arten aus, die der Wohnungspolitik dienen sollen³⁰. Um ein Vielfaches größer ist die Zahl der Transfers, mit denen familienpolitische Zielsetzungen verfolgt werden³¹. Ebenso gibt es in den Bereichen der Arbeitsmarkt- und Vermögenspolitik eine Vielzahl von Transfers, bei denen fraglich ist, ob sie zur Erfüllung der vorgegebenen Ziele tatsächlich alle notwendig sind. Eine Beschränkung auf eine geringere Anzahl von Instrumenten könnte - auch im Hinblick auf die zu bewältigenden Informationsprobleme der zu Begünstigten und der Sachbearbeiter - die Effizienz der Maßnahmen steigern. Denkbar wäre z.B. eine auch von der TEK erwogene Zusammenfassung von Kindergeld und BAFöG, gegebenenfalls auch noch mit den steuerlichen Ausbildungsfreibeträgen, oder die schon mehrfach geforderte Verrechnung des Kindergeldes

²⁹ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 554. Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Vorschläge von M. Miegel, Sicherheit im Alter. (Schriften des Instituts für Wirtschaft- und Gesellschaftspolitik, Bd. 4.) Bonn 1981.

³⁰ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Übersicht 2.2.

³¹ Vgl. R. Zeppernick [III].

mit der Steuerschuld. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang auch der radikale Vorschlag einer Staatsbürgersteuer von Engels, Mitschke und Starkloff³². Die Festsetzung und Erhebung der Kapitalertragsteuer, der Vermögensteuer sowie der Erbschaft- und Schenkungsteuer würden danach entfallen; ebenso brauchten die Spar- und Wohnungsbauprämien, die Arbeitnehmersparzulage, das Kindergeld, das Wohngeld, die Ausbildungsbeihilfen und die Hilfen für Sozialfürsorge nicht mehr festgesetzt und ausgezahlt zu werden.

Im einem dritten Schritt der Analyse wäre zu überlegen, ob die neu gewonnenen, reduzierten Transferkombinationen in einer anderen als der heute bestehenden Struktur der Transfer- und Steuerämter bearbeitet werden sollten. Dieser Gedanke ist bereits mehrfach in der Literatur angesprochen worden, wobei besonders das Nebeneinander einer zu großen Zahl von Leistungsträgern kritisiert wurde, was zu einem komplizierten System des Mehrfachbezugs von Leistungen führt³³. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, daß die Vielzahl der (kumulierten) Leistungsfälle praktisch keine Aussagen über die Auswirkungen von Sozialgesetzen auf die Leistungsempfänger zuläßt. Die TEK, die primär die Kumulation im Rentenbereich untersucht hat, empfiehlt, Leistungsansprüche bei "vergleichbarem sozialen Tatbestand möglichst jeweils nur gegenüber einem Leistungsträger entstehen (zu lassen)"³⁴.

Durch eine Verringerung der Anzahl der Transfers und eine integrierte Behandlung inhaltlich zusammengehörender Transfers könnten eine größere Transparenz und damit eine höhere Verteilungsgerechtigkeit für den einzelnen Bürger und wahrscheinlich nicht unbeträchtliche Einsparungen bei den Informationskosten des Bürgers und den Verwaltungskosten des Staates erreicht werden³⁵.

³² W. Engels, J. Mitschke und B. Starkloff, S. 59.

³³ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 550, und K.-D. Schmidt, U. Schwarz und G. Thiebach, Sozialhaushalt und Wirtschaftskreislauf in der BRD 1950-1960. Tübingen 1965, S. 16.

³⁴ Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 210.

³⁵ W. Engels, J. Mitschke und B. Starkloff, S. 92f., rechnen mit Einsparungen in Milliardenhöhe bei Realisierung ihrer Vorschläge.

5. Staatliche Umverteilungspolitik in der Zukunft

Hier sollen nur zwei sehr spezielle, vergleichsweise technische Fragestellungen behandelt werden, die, ebenso wie die Überlegungen zu Steuer-Transfer-Tarifen, zu Einkommensgrenzen und zur Anzahl der Transfers, einen unmittelbaren Handlungsbedarf signalisieren, nämlich

- die Voraussetzungen einer effizienten Umverteilungspolitik und
- eine Überprüfung der Relationen zwischen Leistungseinkommen und Transfer-Einkommen.

Erstaunlicherweise sind in der politischen, aber auch weitgehend in der wissenschaftlichen Diskussion die Voraussetzungen einer wirksamen Umverteilungspolitik bisher kaum berücksichtigt worden. Umverteilungspolitik, insbesondere wenn sie über die Sozialpolitik betrieben wird, kann nur dann erfolgreich sein, wenn sie auf einen vergleichsweise kleinen Kreis von als förderungswürdig angesehenen Personen beschränkt wird³⁶. De facto wurde - besonders in den siebziger Jahren - gerade der umgekehrte Weg beschritten. Ein immer größer werdender Personenkreis wurde durch Umverteilungsmaßnahmen erfaßt und seine Größe als Maßstab einer effizienten Umverteilungspolitik angesehen. Auch die zum Teil explosionsartig gewachsenen Sozialausgaben sind eine Folge der starken Ausweitung des Kreises der Begünstigten von 17 auf 22,1 Mill. allein zwischen 1970 und 1981 (ohne Kindergeldempfänger)³⁷. Hinter dieser Globalzahl steht z.B. eine Zunahme der laufenden Renten um annähernd 3,2 Mill. oder 32 vH, der durch Ausbildungsförderung begünstigten Personen um 180 vH, der Wohngeldempfänger um 77 vH und der durch die Förderung der Vermögensbildung Begünstigten um 25 bis 30 vH. Dadurch wurde das Ausmaß der finanziellen Leistungen über die "Mengen-

³⁶ Vgl. K.H. Hansmeyer, Die umverteilenden Effekte im Sozialhaushalt. "Arbeit und Sozialpolitik", Baden-Baden, Jg. 15 (1961), S. 1ff. Zu den Voraussetzungen einer effizienten Umverteilungspolitik vgl. F. Neumark [I], S. 197 ff., sowie derselbe [IV], S. 377.

³⁷ Vgl. Rheinisch Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung [I], Band 1, S. 70.

komponente" vorprogrammiert. Häufig wurden noch verbesserte Leistungen gewährt. Als Beispiel erwähnt seien die Einführung der flexiblen Altersgrenze, die Schaffung einer Rente nach Mindesteinkommen, die weitgehende Reform des Familienlastenausgleichs und des Wohngeldes sowie die Dynamisierung der Rentenanpassung der Kriegsopferversorgung. Diese Leistungsausweitungen sowohl über die Mengen- als auch über die Preiskomponente wurden zusätzlich durch demographische Faktoren und, vor allem beim Arbeitslosengeld, durch die Konjunkturlage beeinflusst. Insbesondere soweit Personen Transfers aufgrund einer verschlechterten Konjunkturlage erhalten haben, ist allerdings eine differenzierte Betrachtungsweise erforderlich, da in diesen Fällen nicht pauschal von Vergünstigungen gesprochen werden kann.

Allein die empfangenen laufenden Übertragungen der verschiedenen Zweige der gesetzlichen Alterssicherung sind von 1970 bis 1981 von 62,5 auf 160 Mrd. DM angestiegen³⁸. Dies entspricht einer Zuwachsrate von 157 vH, die erheblich über der des Volkseinkommens (124 vH) liegt. In anderen Bereichen lagen die Zuwachsraten in diesem Zeitraum noch erheblich höher, z.B. rund 300 vH beim Wohngeld und 420 vH bei der Sozialhilfe. Problematisch erscheint es - wie in der politischen Diskussion selbst heute mitunter noch üblich -, die Höhe und das Ansteigen der Ausgaben für Sozialpolitik generell als Indiz für eine erfolgreiche Politik zu interpretieren. Als Beispiel sei folgendes Zitat angeführt: "Das Netz der sozialen Sicherung ... ist eindrucksvoll und kann sich überall in der Welt sehen lassen. Der Anteil der Sozialleistungen am Bruttosozialprodukt (die Sozialleistungsquote) ist von 24,5 vH im Jahre 1965 ... auf 32,2 vH im Jahre 1975 angestiegen". Ein solcher Ansatz ignoriert die Frage nach der Effizienz des Systems. In dem Ausmaß, in dem dieses auf einen größeren Personenkreis ausgedehnt und die Leistungen pro Kopf gleichzeitig angehoben werden, müssen c.p. die Begünstig-

³⁸ Vgl. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) [III], Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) [VI], Sozialbericht 1972. Bonn 1971, S. 170, und W. Arendt, Wird der Sozialstaat zu teuer? "Rheinischer Merkur", Koblenz, Ausgabe vom 10. Dezember 1976.

ten einen immer größeren Finanzierungsbeitrag zu ihren eigenen Begünstigungen erbringen; damit sinkt die effektive Nettoumverteilung je begünstigten Haushalt³⁹. In der politischen Diskussion ist diese Problematik unter dem griffigen Stichwort der Umverteilung von der "linken in die rechte Tasche" bekannt. An mehreren Stellen ihres Gutachtens hat sich die TEK gegen diese Charakterisierung gewandt⁴⁰. Als Begründung weist sie auf die Vielzahl der Umverteilungsprozesse innerhalb des Transfersystems zwischen Jungen und Alten, Gesunden und Kranken, Armen und Reichen sowie Arbeitenden und Arbeitslosen hin. Dieser Hinweis auf die Vielzahl der intertemporalen, intergenerativen und damit auch interpersonellen Umverteilungsprozesse ist sicherlich berechtigt. Ob er allerdings als eine befriedigende Antwort auf den eigenen Finanzierungsanteil an einzelnen Transfers angesehen werden kann, erscheint zweifelhaft. Zu recht hat sich Albers in einem Minderheitsvotum von dieser Betrachtungsweise distanziert⁴¹. Es ist ein grundlegender Unterschied, ob auf die unterschiedlichen Zwecke abgestellt wird, die mit verschiedenen Transfers bzw. Abgaben verfolgt werden, oder aber ob die empfängerspezifischen, eigenen Finanzierungsanteile an bestimmten Transfers wie z.B. Kindergeld erfaßt werden sollen und damit das Ausmaß der Nettoumverteilung (= Bruttotransfers abzüglich eigener Finanzierungsanteil).

Der zweite hier zu behandelnde Aspekt möglicher Konsequenzen für die staatliche Umverteilungspolitik betrifft das jeweilige Verhältnis zwischen Leistungs- und Transfer-Einkommen. Tabelle 10 zeigt unterschiedliche Leistungssätze, wobei durch die jüngsten Konsolidierungsaktionen einzelne Relationen nachhaltig verschlechtert werden.

Es ist ein Unterschied zu machen, ob staatliche Einkommen ohne jede Vor- oder Gegenleistung erbracht werden oder ob es sich - zumindest teilweise - um die Realisierung von z.B. mit Beiträgen erworbenen An-

³⁹ Vgl. R. Zeppernick [III], S. 196ff.

⁴⁰ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer 543 und 130.


⁴¹ Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Anhang zu Kapitel 7.1.2.

Leistungssätze bei ausgewählten Transfers
in vH des Nettoarbeitseinkommens
Rechtsstand: 1.1.1984

Tabelle 10

| Transfer | Empfänger mit Kindern | Empfänger ohne Kinder |
|-------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Lohnfortzahlung | 100 | 100 |
| Arbeitslosengeld | 68 | 63 |
| Kurzarbeitergeld | 68 | 63 |
| Schlechtwettergeld | 68 | 63 |
| Arbeitslosenhilfe | 58 | 56 |
| "großes Unterhaltsgeld" | 70 | 63 |
| Übergangsgeld | 60 | 60 |
| Eckrente | 60 | 60 |

Nach: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Soziale Sicherheit 1984.
Bonn 1984, S. 35ff.



sprüchen handelt. Um die staatliche Umverteilungspolitik effizienter zu gestalten, erschiene es sinnvoll, eine in sich geschlossene Konzeption der jeweiligen erwünschten Relationen zwischen Leistungs- und staatlichen Einkommen zu erarbeiten. Die Begründung für eine solche Forderung wird deutlich, wenn man die heute bestehenden, historisch gewachsenen Relationen betrachtet. Insbesondere in den Fällen, in denen staatliche Einkommen höher oder so hoch sind wie Leistungseinkommen und vorwiegend Transfers ohne vorherige Beitragsleistung darstellen, scheint eine Korrektur erforderlich. Die Frage, in welcher Relation staatliche zu Leistungseinkommen liegen sollen, ist in erster Linie eine politische Entscheidung. Unabdingbar erscheint allerdings, daß Transfers deutlich unter den Leistungseinkommen angesetzt werden, sollen nicht wesentliche Mechanismen eines marktwirtschaftlichen Systems beeinträchtigt werden⁴².

⁴² Vgl. W. Albers [V], Grenzen des Wohlfahrtsstaates. In: B. Külp und H.-D. Haas (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 92/II.) Berlin 1977, S. 942 und 944; er sieht z.B. die Lohnfortzahlung im Verhältnis zum Leistungseinkommen als zu hoch an. Vgl. auch die im politi-

Entscheidend für die Festlegung der einzelnen Relationen ist neben sozial-, verteilungs- und finanzpolitischen Überlegungen die Berücksichtigung der Mentalitäten der Wirtschaftssubjekte hinsichtlich Arbeitsbereitschaft und Inanspruchnahme von Transfers. Dabei muß man auch berücksichtigen, inwieweit hohe Transferleistungen ungewollte "incentives" zur Herstellung der Bedingungen für ihren Bezug ("moral hazard") auslösen könnten. Wenn staatliche Zahlungen in etwa Leistungseinkommen erreichen oder sie sogar noch übersteigen, entfällt zumindest der finanzielle Anreiz zu arbeiten. Dieses Problem könnte auch in denjenigen Fällen auftreten, in denen Empfänger niedriger Leistungseinkommen insgesamt über ein niedrigeres oder in etwa gleich hohes Einkommen verfügen wie vergleichbare Haushalte, die Sozialhilfe beziehen.

Albers geht sogar so weit zu behaupten: "Fest steht jedoch, daß der Einkommensabstand in bestimmten Bereichen so klein oder vollständig verschwunden ist, daß die ... negativen Wirkungen eintreten"⁴³. Die TEK weist, ohne sich näher festzulegen, generell auf die "Gefahr der Verminderung der Leistungsbereitschaft durch bestimmte Regelungen des Transfersystems"⁴⁴ hin. Insbesondere für die Aufnahme der Arbeit ist es nach ihrer Meinung von Bedeutung, wie groß der Unterschied zwischen Sozialeinkommen und Arbeitseinkommen ist: "Nähert sich das Sozialeinkommen dem Arbeitseinkommen an, so kann der finanzielle Anreiz zur Erwerbstätigkeit vermindert werden"⁴⁵.

Eine Überprüfung der Relationen zwischen Leistungs- und Transfer-Einkommen müßte aber auch auf die Frage eingehen, inwieweit einzelne Transfer-Einkommen Umverteilungs- und Versicherungselemente enthalten. Soweit sich Transfer-Einkommen in beide Komponenten zerlegen lassen, könnte eine Verschiebung zwischen diesen in Richtung auf

schen Bereich stark kontrovers diskutierten Vorschläge im sog. Lambsdorff-Papier zum Arbeitsförderungsgesetz; O. Graf Lambsdorff, Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. 9. September 1982.

⁴³ W. Albers V, S. 945.

⁴⁴ Transfer-Enquête-Kommission [I], S. 16 und 29.

⁴⁵ Transfer-Enquête-Kommission [I], S. 15.

die Versicherungskomponente eine geringere Inanspruchnahme des jeweiligen Transfer-Einkommens und des Niveaus der Transferleistung zur Folge haben. Eine verstärkte Berücksichtigung des Versicherungsprinzips könnte insofern ein Kriterium für die Entscheidung sein, die Relation zwischen Leistungs- und Transfer-Einkommen zugunsten der Leistungseinkommen zu verschieben.

Ein großer Teil der heute aufgetretenen Finanzierungsprobleme des Systems der Sozialen Sicherung ist zweifelsohne auf die Ausweitung von Umverteilungselementen in den einzelnen Leistungssystemen zurückzuführen. Dies gilt insbesondere für die Rentenversicherung. Im Zusammenhang mit den Ausführungen zu den Verstößen gegen das Äquivalenzprinzip war hervorgehoben worden, wie im Laufe der Zeit immer mehr einkommensumverteilende Regelungen in die Rentenversicherung eingeführt worden sind. Ähnliche Probleme bestehen auch bei der gesetzlichen Kranken- und der Arbeitslosenversicherung.

Die aufgezeigten Probleme einer Abstimmung der Relationen zwischen Leistungs- und Transfer-Einkommen sind vor dem Hintergrund eines bisher noch kaum entwickelten Forschungszweiges, nämlich der Transferpsychologie, zu sehen. Anknüpfend an einschlägige Überlegungen und Erkenntnisse der allgemeinen Steuerlehre wären z.B. die Inanspruchnahme von Transfers durch die Wirtschaftssubjekte und Veränderungen ihres Verhaltens im Zeitablauf zu untersuchen. Konkret müßte der Frage nachgegangen werden, wie eine allgemeine Mentalität der Inanspruchnahme von Transfers definiert werden kann und ob es unterschiedliche Anspruchsmentalitäten bei verschiedenen Transfers im Zeitablauf und bei verschiedenen Empfängergruppen (z.B. Inländer und Ausländer, jüngere und ältere Arbeitnehmer, Teilzeit- und Vollzeitarbeitende, städtische und ländliche Bevölkerung) gibt. Ein transferpsychologischer Ansatz müßte auch auf die sehr schwierigen Fragen des Transfermißbrauchs eingehen⁴⁶. Allerdings zeigt die Erfahrung, daß ein Konsens

⁴⁶ Vgl. W. Albers [V], S. 942: "Die Politik der Sozialen Sicherheit muß also damit rechnen, daß ein Teil der Bevölkerung die Möglichkeit besitzt, Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen, obwohl objektiv die Kriterien für ihre Gewährung nicht gegeben sind".

der betroffenen Gruppen hinsichtlich der Definition des Mißbrauchstatbestands und der quantitativen Auswirkungen der Mißbrauchsfälle nicht zu erreichen ist. Dies hat sich auch im Zusammenhang mit der von der Regierung Anfang der achtziger Jahre eingesetzten sog. Bodenbender-Kommission gezeigt, die ihre Arbeiten ohne Vorlage eines Schlußberichtes und ohne Aussagen zu dem Thema Leistungsmißbrauch abgeschlossen hat. Bisher gibt es zum Beispiel keine Möglichkeit, "echte" Arbeitslose von "unechten" zu unterscheiden. Einzelne Arbeitsvermittler hatten 1982 "die Zahl der unechten Arbeitslosen auf 20 bis 30 Prozent geschätzt"⁴⁷. Bei einer Meinungsumfrage im Jahre 1978 gaben immerhin von den Arbeitslosen "... 11 % an, daß sie zur Zeit keine Arbeit suchen"⁴⁸. Dies läßt aber keinen unmittelbaren Rückschluß auf die Zahl der "unechten" Arbeitslosen zu. Das gleiche gilt auch in bezug auf Krankenstände bei unterschiedlichen Personengruppen und an verschiedenen Wochentagen. Auch die Diskussion über den starken Anstieg der Zahl der Schwerbehinderten und der Empfänger von Erwerbsunfähigkeitsrente in den letzten Jahren ist in diesem Zusammenhang zu sehen.

6. Konsequenzen für die verteilungstheoretische Diskussion

Die vorstehenden Ausführungen dürften auch Bedeutung für verteilungstheoretische Überlegungen haben. Ansätze, die nur einen Bruchteil des Gesamteinkommens als zu erklärende Größe behandeln, dürften nicht hinreichend abgesichert und damit nur wenig aussagefähig sein. Die Tatsache, daß zwischen den "primary incomes" und dem letztlich verfügbaren Gesamteinkommen eine erhebliche Lücke

⁴⁷ O.V., Trittbrettfahrer im Sozialstaat. "Die Zeit", Hamburg, Ausgabe vom 24. September 1982.

⁴⁸ Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.); [VIII], Motivation von Arbeitssuchenden, Hemmnisse für Einstellung von Arbeitslosen, Effektivität von Vermittlung und Beratung, Fortbildungs- und Mobilitätsbereitschaft von Beschäftigten. Forschungsvorhaben von Infratest. München 1978, S. 10.

klafft⁴⁹, wird also auch in verteilungstheoretischen Arbeiten ihren Niederschlag finden müssen. Die Aufgabe besteht darin, eine Theorie für die Gesamteinkommen zu entwickeln. Solange dies nicht geschehen ist, wird Verteilungspolitik weiterhin ohne eine konsistente theoretische Konzeption betrieben werden müssen. Einkommensverteilung wird heute noch weitgehend gleichgesetzt mit der Verteilung der am Markt verdienten Einkommen⁵⁰, so, als lebten wir nach wie vor in einer reinen Marktwirtschaft und hätte der Staat in der Bundesrepublik nicht einen Anteil von fast 50 vH am Sozialprodukt. Der distributive Einfluß des Staates dürfte dabei sogar noch höher sein, da sich eine Vielzahl staatlicher Gesetze und Regelungen, z.B. Arbeitsschutzgesetze, Lohnfortzahlung, Arbeitszeitregelung oder Auflagen für die Einstellung von Schwerbeschädigten, nur indirekt und dann vorwiegend im Bereich der marktmäßigen Einkommen niederschlägt. Allenfalls wird zugestanden, daß "außerhalb des Verteilungskampfes am Markt eine Vielzahl von Verteilungswünschen an die Gemeinschaft herangetragen wird"; für verteilungspolitische Fragestellungen wird diese Aussage jedoch beinahe irrelevant, wenn von der dominierenden Vorstellung ausgegangen wird, daß "das verteilungspolitische und stabilitätspolitisch zentrale Problem ... die Verteilung der Einkommen zwischen Kapital und Arbeit"⁵¹ ist. Insofern ist es nicht weiter verwunderlich, daß die "herrschenden Verteilungstheorien" die am Markt ver-

49 Vgl. hierzu die Ausführungen der Organisation for Economic Co-operation and Development (Ed.) [IV], S. 7, sowie derselbe (Ed.) [I], S. 215 und 250.

50 Vgl. hierzu die Kritik von U. Schleeauf, Zur Theorie der Einkommensverteilung, Berlin 1970, S. 34, sowie W. Krelle [II], Macht und ökonomisches Gesetz in der Verteilung. In: H.K. Schneider und Chr. Watrin (Hrsg.), Macht und ökonomisches Gesetz. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 74/I.) Berlin 1973, S. 101, der die Frage der Macht im Zusammenhang mit der Verteilung primär auf funktionelle Verteilungstheorien bezieht.

51 Jahresgutachten 1972 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Ziffer 439; vgl. hierzu auch die Formulierung des "Klassenkampfes zwischen Arbeit und Kapital" bei K. Marx, Das Kapital, Erster Band. Vierte Auflage, Berlin 1962, S. 20 (Nachwort zur zweiten Auflage).

dienten Arbeits- und Kapitaleinkommen zu erklären versuchen⁵². Dieser Ansatz erscheint überprüfungsbedürftig, denn auch für die staatlichen Transfer-Einkommen wird es sicherlich erklärende Faktoren geben (Stimmenmacht organisierter Gruppen, Repräsentanz in gesetzgebenden Gremien, Organisationsgrad einzelner Gruppen usw.)⁵³. Dabei müßte man zugleich der Frage nachgehen, ob heute tatsächlich die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital noch die dominierenden Erklärungsgrößen für die Einkommensverteilung sind oder ob nicht andere Einflüsse ein viel stärkeres Gewicht bekommen haben.

Den verteilungspolitischen Realitäten müßte nicht nur hinsichtlich der Existenz und Größenordnung staatlicher Transfer-Einkommen Rechnung getragen werden. Auch hinsichtlich der zeitlichen Abläufe der Einkommensverteilung erscheint es fraglich, ob Verteilungstheorie und Verteilungswirklichkeit noch in Übereinstimmung stehen. Die "klassischen" Ansätze der Verteilungstheorie gehen von einem Zwei-Phasen-Ansatz aus: Zuerst Entstehung und Verteilung der Primäreinkommen, daran anschließend "Umverteilung" dieser Markteinkommen durch den Staat und Bildung der Sekundäreinkommensverteilung⁵⁴. Doch der Staat beschränkt sich heute keineswegs nur auf die Rolle, die am Markt entstandene Verteilung nachträglich zu korrigieren. Vielmehr treffen Parlamentarier und Tarifpartner autonom und damit ohne zeitliche und in der Regel auch ohne inhalt-

⁵² Vgl. G. Blümle, Theoretische Ansätze zur Erklärung der personellen Einkommensverteilung. In: G. Bombach, B.S. Frey und B. Gahlen (Hrsg.), Neue Aspekte der Verteilungstheorie. (Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Band 2.) Tübingen 1974, S. 64: "Im allgemeinen beziehen sich die Erklärungsversuche auf die Primärverteilung pro Einkommensbezieher, was zwar nicht problemlos, sicher aber das Naheliegendste (? R.Z.) ist"; so auch M. Bronfenbrenner, S. 26.

⁵³ Vgl. die Ergebnisse von U. Gruber, Einkommensverteilung, Wirtschaft und Gerechtigkeit. München 1975. Ähnlich E. Fürst, Die Machttheorien der Einkommensverteilung. In: H. Frisch (Hrsg.), Beiträge zur Theorie der Einkommensverteilung. Berlin 1967, S. 115 ff.

⁵⁴ So auch die Vorstellung der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, S. 319.

liche Abstimmung ihre die Gesamteinkommensverteilung bestimmenden Entscheidungen. Eine Vielzahl staatlicher Entscheidungen setzt sogar Daten für die Einkommensverteilung für mehrere Jahre, mitunter sogar Jahrzehnte (z.B. Familienlastenausgleich, flexible Altersgrenze, Festlegung der dynamischen Rentenformel) und ist insofern für die Einkommensverteilung wesentlich wichtiger als die in der Regel sich nur auf ein Jahr beziehenden Verteilungsentscheidungen bei Tarifverhandlungen.

Akzeptiert man die These simultaner Verteilungsprozesse im marktmäßigen und staatlichen Bereich, würde die Einkommensumverteilung nicht mehr als nachträgliche Korrektur der ursprünglichen Markteinkommensverteilung angesehen, vielmehr wäre das insgesamt verfügbare Einkommen originäre Erklärungsgröße der Verteilungstheorie⁵⁵. Zugleich würde die Vorstellung in Frage gestellt, daß sich die (rational erklärbare) "funktionelle Verteilung ... unmittelbar aus dem Apparat der Marktwirtschaft" ergibt, die (ökonomisch nicht erklärbare?) personelle Verteilung hingegen von den "Zufälligkeiten der Besitzverteilung, von der Steuergesetzgebung und dem Sozialversicherungsschema" abhängt⁵⁶. Ob und inwieweit staatliche Verhandlungsprozesse wichtiger oder "rationaler" sind als marktmäßige Verhandlungsprozesse, wird nicht präjudiziert, zumal es problematisch erscheint, das Ergebnis von Tarifverhandlungen ökonomisch erklären zu wollen, Erhöhungen der Sozialversicherungsbeiträge z.B. hingegen nicht. Welche Auswirkungen die Analyse der Transfer-Einkommen auf die Verteilungstheorie haben könnte, ist noch nicht übersehbar. Die aufgezeigten Größenordnungen dieser Einkommen sowie die Art der Verteilungsprozesse dürften verdeutlicht haben, daß eine Umorientierung erforderlich ist.

⁵⁵ Aufgrund der Interdependenz zwischen funktioneller und personeller Einkommensverteilung und der Beeinflussung der Produktionsfaktoren durch die "Sozialeinnahmen und Sozialausgaben... kann nicht, wie häufig angenommen wird, von sog. originären Einkommen gesprochen werden"; vgl. E. Liefmann-Keil, *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*. Berlin, Göttingen und Heidelberg 1961, S. 120 und 122; vgl. auch U. Schleeauf, S. 47.

⁵⁶ W. Krelle [I], S. 4.

Achtes Kapitel

Zusammenfassung und Ausblick

In der vorliegenden Arbeit konnte nur ein Aufriß der Probleme gegeben werden, die sich bei einer integrierten Betrachtungsweise der Transfers an private Haushalte ergeben. Viele Fragen mußten zwangsläufig wegen statistischer und methodischer Probleme unbeantwortet bleiben. Dies gilt insbesondere für die (problematische) Zusammenfassung monetärer und realer Transfers, die Fragen hinsichtlich der Effizienz des Transfersystems, die Auswirkungen von Transfers auf die Leistungsbereitschaft und die Verteilungswirkungen des Gesamtsystems beim einzelnen Haushalt. Es wäre deshalb sicherlich verfrüht, bereits verbindliche Vorschläge für die Ausgestaltung des gesamten Transfersystems machen zu wollen. Andererseits gibt es eine Reihe von konkreten Problemen, die vorrangig weiter analysiert werden sollten bzw. einen Handlungsbedarf signalisieren. Die folgenden, thesenartig formulierten Überlegungen sollten als Versuch gewertet werden, Denkanstöße für eine stärkere Integration der Transfer-Einkommen in die verteilungspolitische Diskussion zu liefern. Dabei muß vor allem berücksichtigt werden, daß nur die Summe der Transfers beim einzelnen Haushalt ein geeigneter analytischer Indikator ist, wenn die Einkommensverteilung der Haushalte beeinflusst werden soll.

Erstens: Die jüngsten Konsolidierungsaktionen Anfang der achtziger Jahre haben deutlich gemacht, auf welche starken politischen und emotionalen Widerstände eine relative Reduzierung des Transferbereichs (gemessen am gesamten Sozialprodukt) stößt. Doch die Entwicklung in den siebziger

Jahren, Wachstum der Transfer-Einkommen von 1970 bis 1982 um 230 vH, des Volkseinkommens dagegen nur um 130 vH, hatte eine solche Korrektur seit längerem angezeigt. Die gravierenden Verschiebungen im Bevölkerungsaufbau¹, aber auch beschäftigungspolitische Gründe - also eine Stärkung der Wachstumskräfte zu Lasten der Umverteilung - werden wahrscheinlich auch in naher Zukunft weitere einschneidende Änderungen bei den Transfer-Einkommen unumgänglich machen.

Nicht minder schwierig wie die Beeinflussung des Niveaus der Transfer-Einkommen sind alle jene Korrekturen, die die Struktur des Transfersystems betreffen. Verteilungsfragen dürften in erster Linie die relative Verteilungsposition betreffen, weitgehend unabhängig vom erreichten Einkommensniveau. Jede Veränderung der relativen Verteilungsposition stößt auf heftige Widerstände organisierter Gruppen bzw. Verbände. Je stärker der Organisationsgrad der Gruppen, desto schwieriger wird es, die diese Gruppen begünstigenden Transfers abzubauen - unabhängig von Fragen der Verteilungsgerechtigkeit. Die große strukturelle Herausforderung an unser heutiges Transfersystem ist, das Verhältnis zwischen geleisteten Transfers für Zukunfts-, Gegenwarts- und Vergangenheitssicherung wieder grundlegend zugunsten der Chancen für die Zukunft zu verbessern und damit die "investive" Komponente zu stärken. Vor diesem

¹ Heute finanzieren jeweils 100 Berufstätige 45 Rentner. Unter Berücksichtigung der weiteren Bevölkerungsentwicklung wird es im Jahre 2030 fast ebenso viele Rentner wie Beitragszahler geben. Gleichzeitig ist die durchschnittliche Lebenserwartung in den letzten Jahren auf über 70 Jahre bei Männern und über 76 Jahre bei Frauen angestiegen. Umgekehrt ist die Zahl der Kinder, die im Ablauf des Generationszyklus für die Finanzierung der Renten mit von großer Bedeutung ist, stark gesunken. Von den 1961 bis 1965 geschlossenen Ehen blieben rd. 17 vH kinderlos, von den 1971 bis 1975 geschlossenen Ehen dagegen 25 vH. Gleichzeitig ist die Zahl der Kinder in den Familien deutlich gesunken. Von den 1961 bis 1965 geschlossenen Ehen hatten 29 vH ein Kind und fast 18 vH drei Kinder, von den 1971 bis 1975 geschlossenen Ehen hatten dagegen 35 vH ein Kind, dafür aber nur noch etwas über 7 vH drei Kinder.

Hintergrund sind die Forderungen zu sehen, einen sowohl den Kinder- als auch den Alterslastenausgleich umfassenden Familienlastenausgleich zu konzipieren. Die relativen Verteilungspositionen zwischen Familien mit und solchen ohne Kindern würden dadurch nachhaltig verändert. Die politisch Verantwortlichen scheinen sich dieser Aufgabe zunehmend bewußt zu werden.

Fragen der Struktur des Transfersystems tauchen darüber hinaus dann auf, wenn die unterschiedlich hohen Transfer-Einkommen sowohl in Relation zu den Leistungseinkommen als auch im Verhältnis zueinander gesehen werden. Bei einer mittelfristigen Konsolidierung, aber auch im Hinblick auf Gerechtigkeitsvorstellungen wird man ernsthaft prüfen müssen, ob das im Vergleich zu Leistungseinkommen hohe Niveau mancher Transfers nicht abgesenkt werden muß und ob einzelne Transfer-Einkommen, besonders bei den unterschiedlichen Leistungen der Alterssicherungssysteme, nicht stärker aneinander angeglichen werden müssen.

Zweitens: Eng verknüpft mit Fragen der Struktur der Transfer-Einkommen sind Überlegungen hinsichtlich optimaler Ziel-Mittel-Verhältnisse. Konkret geht es um die Frage, ob heute nicht zu viele Instrumente, also zu viele Transfer-Einkommen, zur Erreichung der politisch vorgegebenen Ziele eingesetzt werden. Die Vielzahl der Transfer-Einkommen z.B. im Bereich der Familienpolitik, der Vermögenspolitik, der Arbeitsmarktpolitik, der Wohnungspolitik oder der Sozialhilfe verdeutlicht dies. Eine Reduzierung der Instrumente und eine inhaltliche Zusammenfassung würde die Transparenz des Leistungsangebots deutlich steigern.

Drittens: Ein erster konkreter Schritt, um die Transfer-Einkommen hinsichtlich ihrer Höhe, ihrer Struktur und ihrer Anzahl zu überprüfen, könnte darin bestehen, sie nach ihrer absoluten Höhe zu ordnen. In einem zweiten Schritt wären dann die möglichen und am häufigsten vorkommenden Kombinationsformen staatlicher Einkommen zu ermitteln. Ausgehend von dieser Analyse der (formalen) Umverteilungswirkungen könnten generelle Kriterien bzw. Maximen für das gesamtwirtschaftliche Ziel der Verteilung entwickelt werden, die z.B. folgende Gesichtspunkte berücksichtigen würden:

- nach gleichen Prinzipien ermittelte belastungsorientierte Begünstigungsrelationen bei vergleichbaren Personengruppen; dies setzt vereinheitlichte Einkommensbemessungsgrundlagen und Anrechnungsbestimmungen bei der Ermittlung der Transfers voraus;
- klare Trennung zwischen Umverteilungs- und Versicherungsprinzip und, soweit möglich, Anwendung des Äquivalenzprinzips bei der Vergabe staatlicher Einkommen;
- Schaffung einer weitgehenden Transparenz verteilungsmäßiger Maßnahmen, d.h. auch, möglichst keine oder nur geringe Finanzierungsbeiträge bei Transfer-Einkommen durch die zu Begünstigenden und damit Vermeidung großer Spannen zwischen Brutto- und Nettoumverteilung;
- Berücksichtigung der Effizienz der Programme, auch im Hinblick auf die Verwaltungskosten.

Viertens: Generell ist es erforderlich, Einkommensverteilungsmaße, die die steuerliche und transfermäßige Umverteilung quantifizieren, zu entwickeln, denn für verteilungspolitische Fragestellungen ist allein eine Einkommensverteilung nach der gesamten staatlichen Umverteilung aussagefähig. Konkrete Hilfsgrößen für die verteilungs- und tarifpolitische Diskussion könnten neu zu entwickelnde Standardhaushalte sein, die nach Einkommen, Berufs- und Familienstand sowie typischen Konstellationen von Transfer-Einkommen (z.B. Kindergeld, Wohngeld, BAFöG, Prämien für Vermögensanlagen, Rentenkumulationen) differenziert wären. Analog zu den in amtlichen Wirtschaftsrechnungen verwendeten Modellhaushalten (Angestellten- und Beamtenhaushalte mit höherem Einkommen, Arbeitnehmerhaushalte mit mittlerem Einkommen, Rentner- und Sozialhilfeempfängerhaushalte) könnten entsprechende Transfer-Modellhaushalte entwickelt werden, die etwa auch in die tarifpolitische Diskussion Eingang finden könnten.

Ergänzend hierzu müßten durchschnittliche und marginale Steuer-Transfer-Tarife für ausgewählte Steuer-Transfer-Kombinationen treten. Anstelle der bisher dominierenden Steuertarife, die nur die Entzugseffekte durch steigende Steuern berücksichtigen, würden kombinierte Steuer-Transfer-Tarife auch die Belastung sinkender bzw. wegfallender

einkommensabhängiger Transfers ausweisen. Statt der bisherigen isolierten Behandlung der Steuern, Steuervergünstigungen, positiven Transfers und Einkommensgrenzen würde ein integrierter Ansatz gewählt, der die Belastungen und Begünstigungen durch die staatlichen Einkommen insgesamt beim einzelnen Haushalt bzw. bei Haushalten erfaßt. Bei einem solchen Ansatz würde deutlich, an welchen Stellen des Steuer-Transfer-Tarifs heute Belastungssprünge, in Extremfällen sogar Umkippeffekte, d.h. marginale Steuer-Transfer-Sätze von über 100 vH, auftreten und wo Handlungsbedarf besteht.

Fünftens: Die Einbeziehung der Transfer-Einkommen in das verfügbare (Markt-) Einkommen ist nicht nur für die Jahreseinkommen, sondern noch mehr für Lebenseinkommensanalysen von Bedeutung; viele staatliche Entscheidungen z.B. im Bereich der Wohnungs-, Bildungs-, Familien- oder Rentenpolitik haben verteilungsmäßige Auswirkungen über Jahre, mitunter sogar Jahrzehnte. Forderungen nach einer "gerechten" Einkommensverteilung würden bei einer solchen Betrachtungsweise - unabhängig davon, welche Einkommensverteilung im Einzelfall als "gerecht" angesehen oder gewählt wird - eine notwendige Relativierung erfahren. Neben diesen verteilungspolitischen Überlegungen sind die ökonomischen Konsequenzen unterschiedlich hoher Lebenseinkommen zu berücksichtigen. Hinreichend differenzierte Einkommen haben, was in der jüngsten Zeit mitunter übersehen wurde, in einem marktwirtschaftlichen System eine wesentliche Lenkungsfunktion. Sie sind ein wesentlicher Anreizmechanismus für die in einer dynamischen Wirtschaft notwendige Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit.

Sechstens: Analog zu der Einkommensteuererklärung, die sieben Einkommensarten enthält, sollte geprüft werden, inwieweit die für erforderlich gehaltene geringere Anzahl von Transfers in einer (bzw. mehreren) stärker integrierten Transfererklärung(en) zusammengefaßt werden könnte. Anhand der bereits erwähnten, am häufigsten vorkommenden Kumulationsfälle von Transfers könnte z.B. geprüft werden, ob es sinnvoll wäre, die Transferskombination Kindergeld, Wohngeld, Arbeitnehmersparzulage und Wohnungsbauprämie in einem Transferantrag zu integrieren.

Nicht von vornherein ausgeschlossen werden sollten Überlegungen, die die heutige Organisationsstruktur zwischen Finanzamt einerseits und der Vielzahl einzelner Transferämter andererseits überprüfen. Es könnte durchaus sinnvoll sein, den heute ohne Frage stark belasteten Finanzämtern zusätzliche Aufgaben zuzuweisen, die zu einer Saldierung einzelner positiver Transfers, vor allem des Kindergeldes, mit den negativen Transfers, den Steuern, führen würden. In einem solchen Fall müßte die organisatorische Umgestaltung der Aufgaben mit entsprechenden personellen Änderungen verknüpft sein. Ein wesentliches Entscheidungskriterium für eine Änderung der Organisationsstruktur sollte im Hinblick auf eine höhere Effizienz die Häufigkeit der vorkommenden Kumulationsfälle von Transfer-Einkommen (von positiven und negativen Transfers) sein. Die in einem förderativen System begründeten Schwierigkeiten einer Änderung der Organisationsstruktur werden durchaus gesehen. Doch neue Aufgaben erfordern neue Lösungen. Die überwiegend historisch zu erklärende Organisationsstruktur der einzelnen Transferämter sollte deshalb kein Tabu sein.

Eine bessere und effizientere Organisationsstruktur hätte unmittelbare Auswirkungen auf die Verwaltungskosten, die erstaunlicherweise in der Diskussion in der Bundesrepublik eine vergleichsweise untergeordnete Rolle spielen. Amerikanische Berechnungen weisen z.B. für das Sozialprogramm für Familien (AFDC) einen Anteil der Verwaltungskosten von 10 vH aus. Leider gibt es bisher vergleichsweise wenig Berechnungen für die Bundesrepublik, die die Verwaltungskosten einzelner Programme bzw. verteilungspolitischer Instrumente ausweisen. Es wäre interessant zu wissen, ob die politischen Entscheidungen - z.B. im Falle des Heizölkostenzuschusses sowie spezieller Konjunktur-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsprogramme - anders ausgefallen wären, wenn die Verwaltungskosten bekannt gewesen wären. Wenn dabei auch alternative Mittelverwendungen berücksichtigt würden, könnte sich zeigen, daß die vergleichsweise hohen Verwaltungskosten spezieller Programme (Kosten der Einführung, Informationskosten, Evaluierungskosten) die Nettoumverteilung beeinträchtigen. Durch eine Reduzierung der Anzahl der Transfers und eine andere Organisationsstruktur der Transferämter würde die wiederholte Überprüfung der Personenstandsdaten vermie-

den, die zudem häufig mit umfangreichen Einkommensberechnungen verbunden ist.

Siebtens: Generell müßte für einzelne Transfers bzw. die genannte Transfererklärung ein System integrierter Einkommensgrenzen entwickelt werden, das die Vielzahl heute bestehender, nicht aufeinander abgestimmter Grenzen und Einkommensberechnungsmethoden ersetzt. Eine Abstimmung der Einkommensgrenzen wäre dahingehend anzustreben, daß grundsätzlich die Summe der sozial als belastend oder förderungswürdig angesehenen Tatbestände dem insgesamt verfügbaren Haushaltseinkommen (und Vermögen) desselben Zeitraumes gegenübergestellt würde. Soweit unterschiedliche Einkommenskonzepte innerhalb dieses Systems erforderlich wären, sollten sie, soweit möglich, an bereits ermittelten Einkommen anknüpfen. Zu prüfen wäre in diesem Zusammenhang, ob von den der Steuerzahlung zugrundeliegenden Einkommen, wie häufig der Fall, Höhe und Vergabe sozialpolitisch motivierter Vergünstigungen abhängig sein sollten. Für eine solche Überprüfung spricht, daß es ein Unterschied sein könnte, ob ein relativ hohes Einkommen durch gesetzliche Absetzungsmöglichkeiten (z.B. § 7b EStG) gesenkt wird, um die Steuerschuld zu verringern, oder aber ob von vornherein ein relativ geringes Einkommen vorliegt.

Achtens: Die erforderliche Berücksichtigung der Transfer-Einkommen in der Verteilungspolitik hat unmittelbare Auswirkungen auf die Tarifpolitik. Die tarifpolitische Diskussion wird weitgehend durch die sogenannte Nettorealeinkommensrechnung bestimmt. Das Brutto-(Markt-) Einkommen abzüglich der direkten Steuern, der Sozialabgaben sowie der Preissteigerungsrate wird als Maßstab einer erfolgreichen Tarifpolitik angesehen. Diese Rechnung wertet sämtliche Abgaben an den Staat als Einkommensverluste. Die erheblichen Leistungen des Staates an den einzelnen Haushalt werden bei einer solchen Betrachtungsweise völlig übersehen. Staatliche Einkommen, die z.B. in Form einer Mindestrente, des Kindergeldes, einer Rentenerhöhung, des Wohngeldes oder einer verbilligten Sozialwohnung gewährt werden, fehlen damit in dieser Rechnung. Die Nettorealeinkommensrechnung sagt etwas darüber aus, welche marktmäßigen Einkommen real verfügbar sind; sie läßt aber keinen Rückschluß auf die gesamte Einkommenslage

der einzelnen Haushalte zu, da die quantitativ bedeutsamen Transfer-Einkommen nicht erfaßt sind.

In dem Ausmaß, in dem kollektiv, nämlich aus Steuern und Sozialbeiträgen finanzierte staatliche Transfer-Einkommen angeboten werden, stehen diese ex definitione nicht mehr für marktmäßige Einkommensverbesserungen zur Verfügung. Eine Strategie, die gleichzeitig die Nettoreallöhne und die Transfer-Einkommen für die Arbeitnehmerhaushalte maximieren wollte, würde die kreislaufmäßigen Zusammenhänge verkennen. Für die tarifliche Einkommenspolitik stellt sich damit die Frage, ob in Zukunft stärker Zuwächse bei den Lohneinkommen oder bei den Transfer-Einkommen angestrebt werden sollten.

Neuntens: Soweit über staatliche Einkommen Umverteilungspolitik zugunsten von Personen mit niedrigen und mittleren Einkommen (bzw. Vermögen) betrieben werden soll, müssen die ökonomischen Bedingungen einer effizienten Nettoumverteilungspolitik hinsichtlich der Höhe der Leistungen und der Zahl der zu begünstigenden Personen beachtet werden. Unabhängig von den genannten finanziellen und haushaltsmäßigen Argumenten erschiene es auch aus verteilungspolitischer Sicht überlegenswert, ob der Kreis der durch Transfer-Einkommen begünstigten Personen, der von 1970 bis 1981 von 17 Mill. auf über 22 Mill. Personen (ohne Kindergeldempfänger) angewachsen ist, nicht beschränkt werden sollte und die Finanzierung der Begünstigten, soweit möglich, von anderen Gruppen als den zu Begünstigten aufgebracht werden könnte. Denn je größer der Kreis der durch staatliche Maßnahmen Begünstigten ist, desto geringer ist c.p. die Nettoumverteilung. Sozial und einkommensmäßig hilfsbedürftigen Personen könnte dann wirkungsvoller als bisher geholfen werden. Diese Überlegung wirft zugleich die Frage nach einer Begrenzung des Staatsanteils am Sozialprodukt unter verteilungsmäßigen Effizienzgesichtspunkten auf. In jüngster Zeit ist mehrfach gefordert worden, diesen Anteil nicht weiter wachsen zu lassen oder gar zu verringern. Ordnungspolitische Gesichtspunkte bzw. Überlegungen einer höheren produktionsmäßigen Effizienz waren die Motivationen dieser Diskussionsbeiträge, das Argument der verteilungsmäßigen Effizienz ist in diesem Zusammenhang bisher kaum genannt worden.

Zehntens: Folgende Erkenntnis ist bisher im gesellschaftspolitischen Bereich offensichtlich kaum berücksichtigt worden: Die Summe verteilungspolitisch wünschenswerter Einzelmaßnahmen garantiert nicht automatisch ein verteilungspolitisch erstrebenswertes Gesamtergebnis. Charakteristisch für die Entwicklung der letzten Jahre ist, daß in den verschiedensten Bereichen eine Politik der Einkommensumverteilung angestrebt bzw. durchgesetzt wurde, z.B.

- im Bereich der Sozialpolitik: die Einführung von nicht untereinander abgestimmten Einkommensgrenzen bei verschiedenen Leistungen;
- im Bereich der Tarifpolitik: die Nivellierung tariflicher Bruttoeinkommen durch eine Vielzahl unterschiedlicher Varianten der Sockelpolitik (z.B. Kappungsbeträge, Einmalzahlungen, Mindestbeträge);
- im Bereich der Gesellschaftspolitik bzw. der öffentlichen Ausgaben: die Ausweitung der im Vergleich zu marktmäßig bewerteten Leistungen scheinbar billigen staatlichen Leistungen, insbesondere "billige" Mieten, "billige" oder "kostenlose" Nahverkehrsmittel, "kostenlose" Gesundheitssicherung;
- im Bereich der staatlichen Gebührenpolitik: die progressive Staffelung von Gebühren (z.B. für Kindergärten).

Das "klassische" Umverteilungselement, die Einkommensteuer, wurde so im Laufe der Zeit durch eine Vielzahl anderer, zum Teil "heimlicher" Umverteilungsmechanismen ergänzt. Als besonderes problematisch haben sich dabei Umverteilungsmechanismen erwiesen, die statt direkter Einkommenstransfers indirekte Vergünstigungen z.B. durch Eingriffe in den Preismechanismus gewähren. Die Verteilungswirkungen sind damit kaum noch nachvollziehbar und häufig auch nicht mehr hinsichtlich ihrer Höhe steuerbar. Noch gravierender ist, daß die Gesamteffekte der einzelnen Umverteilungsmechanismen nicht als Einheit gesehen wurden und eine politische Vorstellung der via Steuer- und staatlichem Ausgabensystem anzustrebenden bzw. zumutbaren Umverteilung fehlte. Die heute durch den Staat bewirkte Umverteilung ist deshalb bei einzelnen Gruppen in weiten Bereichen unbekannt. Als Folgeproblem ergibt sich, daß die

Schwierigkeiten, die Fehlentwicklungen des Gesamtsystems zu korrigieren, um so größer werden, je länger gewartet wird.

In Anbetracht der offenen statistischen und methodischen Probleme erscheint es verfrüht, eine Aussage darüber zu machen, inwieweit das Transfersystem seinen Zweck erfüllt - ganz abgesehen davon, daß "der Zweck des Transfersystems" bei einer solchen Aussage anhand von Beurteilungskriterien z.B. hinsichtlich des Verteilungsziels, der Effizienz der Maßnahmen, des Beschäftigungs-, Stabilitäts- und Wachstumsziels, spezieller Zielvorstellungen in den einzelnen Transferbereichen bis hin zu den Präferenzen der Begünstigten bewertet werden müßte. Eine solche Wertung müßte auch eine Aussage darüber enthalten, ob das Verhältnis zwischen Transfer- und Sozialsystem einerseits und dem Wirtschaftssystem andererseits insofern als ausgewogen angesehen werden kann, als sich beide Teilsysteme gegenseitig ergänzen und nicht etwa behindern. Es stimmt zumindest bedenklich, daß die Transfer-Enquête-Kommission zu einem Zeitpunkt dem Transfersystem bescheinigt hat, es erfülle seinen Zweck², als es sich in dieser Größenordnung als nicht mehr finanzierbar erwies und erhebliche Kürzungen nicht nur aus haushalts- und finanzpolitischen Gründen notwendig wurden. Die wichtige Frage, wie das Transfersystem wieder voll funktionsfähig gestaltet werden kann und wie damit Transfer- und Wirtschaftssystem wieder besser aufeinander abgestimmt werden können, blieb von der Transfer-Enquête-Kommission weitgehend unbeantwortet. Der Sachverständigenrat hat demgegenüber in seinem Sondergutachten des Jahres 1981 konkrete Vorschläge für das Niveau und die Struktur der Transfereinkommen gemacht.

Die bisher vorliegenden Analysen legen nahe, daß sowohl hinsichtlich des Niveaus als auch der Struktur und damit hinsichtlich der unüberschaubaren Vielzahl der einzelnen Transfer-Einkommen weitere Korrekturen erforderlich sind. Ein besonderes Problem scheint darin zu liegen, daß in der Vergangenheit neue Regelungen an das jeweils bestehende System angefügt wurden, ohne ausreichend auf die Vereinbarkeit mit den bestehenden Regelungen zu achten. Ge-

² Vgl. Transfer-Enquête-Kommission [II], Ziffer XXX der Zusammenfassung.

fährlich erschiene eine Entwicklung, die auch in der Bundesrepublik gesellschaftspolitische Maßnahmen wegen ihrer Unübersichtlichkeit in ein "administrative nightmare" - so der Titel einer amerikanischen Studie - bzw. einen "Transferschlingel" verwandeln würde und in dem Bestreben, angeblich soziale Maßnahmen zu verwirklichen, zu erheblichen sozialen Ungerechtigkeiten bei den Nichtberücksichtigten führen würde. In diesem Zusammenhang sind folgende Gefahren zu sehen:

- Beeinträchtigung der Leistungsbereitschaft durch das Transfersystem und damit das Abdrängen in die Schwarzarbeit,
- Ignorieren der Grenzen der Belastung durch steigende Steuern und sinkende Transfers,
- willkürliche Kumulation von Einkommensdiskriminierungen und Einkommensvergünstigungen bei unterschiedlichen Gruppen,
- überwiegende Abhängigkeit der Einkommensverteilung nach Steuern und Transfers vom Organisationsgrad und der Marktmacht einzelner Gruppen, die auf die Bedürfnisse von Minderheiten und wenig organisierten Gruppen kaum Rücksicht nehmen,
- politische Fehlentscheidungen wegen mangelnder Informationen über die Verteilungswirkungen des bestehenden Systems sowie
- Unzufriedenheit bei den Begünstigten, da sie das Ausmaß der Begünstigungen in ihrer summierten Wirkung nicht übersehen bzw. Abgaben psychologisch als belastender empfinden als gleich hohe, aber nicht mit gleicher Intensität wahrgenommene Begünstigungen.

Die Tatsache, daß heute bereits zwei Transferbereiche wegen ihrer Kompliziertheit und Unübersichtlichkeit zu etablierten Berufen, nämlich dem Steuer- und dem Rentenberater, geführt haben und zunehmend Subventions- und Vermögensberater auftreten, sollte nachdenklich stimmen. Problematisch wäre es, wenn jetzt zusätzlich noch generell "Transferberater" erforderlich würden.

Bisher hatten neue Transferprogramme, abgesehen von den als nicht vermeidbar angesehenen Haushaltskonsolidierungsgesetzen, in den Augen der Politiker offenbar eine höhere Priorität als die sehr mühsame und nur in kleinen Schritten mögliche "Durchforstung" des bestehenden Systems. Sicherlich ist die Schaffung neuer Programme technisch leichter und vielleicht auch wahlpolitisch eindrucksvoller als die mit schwierigen Detailfragen belastete Strukturbereinigung bestehender Programme, bei denen vielfältige Interdependenzen berücksichtigt werden müssen. Aber in dem Ausmaß, in dem die Kumulations-, Transparenz- und Finanzierungsprobleme des Transfersystems wachsen und damit die Effizienz des Wirtschaftssystems beeinträchtigen, wird hier ein Umdenken vor allem hinsichtlich der dringend notwendig gewordenen stärkeren Abstimmung der einzelnen Regelungen im gesamten Transferbereich zwangsläufig stattfinden.

Anhang

Gesamteinkommen nach Umverteilung bei unterschiedlichem Familienstand
in DM pro Jahr
Rechtsstand: 1973

Tabelle 11

| | Ledig | Verheiratet | | | | |
|------------------|--------|---------------------------------|--------|----------|----------|----------|
| | | 0 Kinder | 1 Kind | 2 Kinder | 3 Kinder | 4 Kinder |
| | | Brutto-Markteinkommen 6 000 DM | | | | |
| Netto-Markteink. | 4 661 | 4 981 | 5 151 | 5 151 | 5 151 | 5 151 |
| Gesamteinkommen | 7 970 | 8 302 | 13 517 | 15 737 | 16 524 | 17 244 |
| | | Brutto-Markteinkommen 8 000 DM | | | | |
| Netto-Markteink. | 6 068 | 6 388 | 6 616 | 6 934 | 6 934 | 6 934 |
| Gesamteinkommen | 9 377 | 9 709 | 16 921 | 17 539 | 18 326 | 19 046 |
| | | Brutto-Markteinkommen 10 000 DM | | | | |
| Netto-Markteink. | 7 310 | 7 663 | 7 891 | 8 209 | 8 551 | 8 585 |
| Gesamteinkommen | 10 573 | 11 372 | 18 196 | 18 814 | 19 943 | 20 697 |
| | | Brutto-Markteinkommen 14 000 DM | | | | |
| Netto-Markteink. | 9 880 | 10 333 | 10 561 | 10 879 | 11 221 | 11 563 |
| Gesamteinkommen | 10 623 | 13 654 | 18 711 | 21 465 | 22 613 | 23 775 |
| | | Brutto-Markteinkommen 17 000 DM | | | | |
| Netto-Markteink. | 11 611 | 12 305 | 12 533 | 12 851 | 13 193 | 13 535 |
| Gesamteinkommen | 12 354 | 13 060 | 16 648 | 21 179 | 23 985 | 25 647 |

| | | | | | | |
|------------------|---------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | Brutto-Markteinkommen 20 000 DM | | | | | |
| Netto-Markteink. | 13 272 | 14 294 | 14 538 | 14 860 | 15 202 | 15 544 |
| Gesamteinkommen | 14 015 | 15 049 | 15 293 | 21 345 | 24 494 | 26 846 |
| | Brutto-Markteinkommen 26 000 DM | | | | | |
| Netto-Markteink. | 16 888 | 18 262 | 18 920 | 19 316 | 19 718 | 20 096 |
| Gesamteinkommen | 17 288 | 19 381 | 19 675 | 20 101 | 25 834 | 28 522 |
| | Brutto-Markteinkommen 30 000 DM | | | | | |
| Netto-Markteink. | 19 322 | 21 570 | 21 896 | 22 336 | 22 790 | 23 220 |
| Gesamteinkommen | 19 722 | 22 325 | 22 651 | 23 091 | 24 646 | 27 446 |

Brutto-Markteinkommen

- Lohnsteuer
 - Rentenversicherungsbeitrag (9 vH)
 - Krankenversicherungsbeitrag (4,3 vH)
 - Arbeitslosenversicherungsbeitrag (0,85 vH)
- bezogen auf Brutto-Markteinkommen

= Netto-Markteinkommen

- + Kindergeld (1. Kind: Student, 2. Kind: Schüler 11. Klasse, 3. und 4. Kind unter 15 Jahren, schulpflichtig)
- + Einkommensvorteil aus einer Sozialwohnung (Äquivalent: 200 DM pro Monat)
- + Leistungen nach BAFÖG
- + Bausparprämie (unterstellte Bausparleistung: 1 600 DM pro Jahr)
- + 624-DM-Gesetz (Arbeitnehmersparzulage)
- + Zusatzprämie

= Gesamteinkommen

Gesamteinkommen nach Umverteilung bei unterschiedlichem Familienstand
in DM pro Monat
Rechtsstand: 1975

Tabelle 12

| | Ledig | Verheiratet | | | | |
|------------------|-------|--------------------------------|--------|----------|----------|----------|
| | | 0 Kinder | 1 Kind | 2 Kinder | 3 Kinder | 4 Kinder |
| | | Brutto-Markteinkommen 500 DM | | | | |
| Netto-Markteink. | 414 | 424 | 424 | 424 | 424 | 424 |
| Gesamteinkommen | 563 | 641 | 1 250 | 1 562 | 1 739 | 1 880 |
| | | Brutto-Markteinkommen 1 000 DM | | | | |
| Netto-Markteink. | 740 | 805 | 809 | 809 | 809 | 809 |
| Gesamteinkommen | 800 | 909 | 1 517 | 1 839 | 2 003 | 2 173 |
| | | Brutto-Markteinkommen 1 500 DM | | | | |
| Netto-Markteink. | 1 052 | 1 132 | 1 136 | 1 142 | 1 143 | 1 143 |
| Gesamteinkommen | 1 091 | 1 184 | 1 794 | 2 108 | 2 270 | 2 430 |
| | | Brutto-Markteinkommen 2 000 DM | | | | |
| Netto-Markteink. | 1 326 | 1 458 | 1 462 | 1 469 | 1 478 | 1 478 |
| Gesamteinkommen | 1 366 | 1 510 | 2 028 | 2 346 | 2 549 | 2 708 |
| | | Brutto-Markteinkommen 2 500 DM | | | | |
| Netto-Markteink. | 1 576 | 1 786 | 1 797 | 1 809 | 1 821 | 1 828 |
| Gesamteinkommen | 1 576 | 1 839 | 2 231 | 2 547 | 2 758 | 2 957 |

| | | | | | | |
|------------------|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | Brutto-Markteinkommen 3 000 DM | | | | | |
| Netto-Markteink. | 1 831 | 2 141 | 2 152 | 2 164 | 2 181 | 2 198 |
| Gesamteinkommen | 1 831 | 2 194 | 2 460 | 2 785 | 3 010 | 3 230 |
| | Brutto-Markteinkommen 3 500 DM | | | | | |
| Netto-Markteink. | 2 099 | 2 501 | 2 513 | 2 526 | 2 545 | 2 565 |
| Gesamteinkommen | 2 099 | 2 554 | 2 676 | 3 010 | 3 252 | 3 486 |
| | Brutto-Markteinkommen 4 000 DM | | | | | |
| Netto-Markteink. | 2 356 | 2 830 | 2 842 | 2 856 | 2 873 | 2 891 |
| Gesamteinkommen | 2 356 | 2 883 | 2 949 | 3 206 | 3 454 | 3 698 |
| | Brutto-Markteinkommen 5 000 DM | | | | | |
| Netto-Markteink. | 2 854 | 3 442 | 3 472 | 3 487 | 3 504 | 3 519 |
| Gesamteinkommen | 2 854 | 3 442 | 3 522 | 3 667 | 3 849 | 4 112 |

Zur Berechnung des Netto-Markteinkommens vgl. Tabelle 11.

Netto-Markteinkommen

+ Kindergeld (1. Kind: auswärts studierend, 2. Kind: zu Hause wohnender Gymnasiast, Oberstufe, älter als 15 Jahre, 3. und 4. Kind: Schulkind, jünger als 15 Jahre)

+ Wohngeld

+ Leistungen nach BAFöG

+ Leistungen aus der Sparförderung (Höchstbeträge der Sparprämie und AN-Sparzulage)

= Gesamteinkommen

Nach: Interministerielle Arbeitsgruppe zur Untersuchung der Kumulierung der abgaberechtlichen Regelungen und staatlichen Leistungen auf die Einkommenslage. Bonn 1975, sowie T. Sarrazin, S. 455ff.; siehe die dort angeführten Prämissen.



| Bereich | gesetzliche Regelung | anzurechnendes Einkommen | Einkommensgrenze ¹ |
|-----------------|--|---|--|
| Aus- bildung | Regelung für Aus- bildungsvergütung im Bundeskinder- geldgesetz | Ausbildungsver- gütung | jährlich 9 000 DM monatlich 750 DM (w) |
| | Bundesausbildungs- förderungsgesetz | steuerpflichtiges Einkommen und Ver- mögen des Auszubil- denden, seines Ehe- gatten, der Eltern | monatlich: für Eltern 1 270 DM je Kind, das nach BAFÖG gefördert wird, 80 DM je Kind unter 15 Jahre 310 DM je Kind über 15 Jahre 400 DM für Ehepartner 870 DM |
| | Unterhaltsgeld nach Arbeitsförde- rungsgesetz | Arbeitseinkommen | Vollanrechnung, soweit es nach Ab- zug der Steuern und Sozialversiche- rungsbeiträge 68 vH des bisherigen Nettoeinkommens übersteigt (w) |
| | Steuerliche Aus- bildungsfreibeträge gem. § 33a EStG | Einkommen des Kindes | Vollanrechnung ab Einkommen von 2 400 DM jährlich (w) |

| | | | |
|-------------------|---|---|---|
| Rehabilitation | Übergangsgeld nach Arbeitsförderungs-gesetz | Arbeitsentgelt | Übergangsgeld wird um das (um die gesetzlichen Abzüge verminderte) Arbeitsentgelt gekürzt (w) |
| Arbeitslosigkeit | Zuverdienst bei Arbeitslosigkeit | zusätzlich verdientes Einkommen | hälftige Anrechnung auf das Arbeitslosengeld |
| Altersicherung | Flexibles Altersruhegeld vom 63. bis 65. Lebensjahr | tatsächlicher Hinzuverdienst | jährlich 12 000 DM monatlich 1 000 DM (w) |
| | Schwerbehinderte bei Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit bis 62. Lebensjahr | tatsächlicher Hinzuverdienst | jährlich 5 100 DM monatlich 425 DM (w) |
| | Arbeitslose ab 60. bis 62. Lebensjahr | tatsächlicher Hinzuverdienst | jährlich 5 100 DM monatlich 425 DM (w) |
| | | | |
| Beamtenversorgung | Regelungen der Beamtenversorgung | Summe der Versorgungsbezüge | Gesamteinkommen bis zur Höhe des Ruhegehaltes, das bei Zugrundelegung der gesamten ruhegehaltstfähigen Dienstzeit gezahlt würde (w) |
| | Regelungen der Beamtenversorgung | tatsächlicher Hinzuverdienst im öffentlichen Dienst | Gesamteinkommen bis zur Höhe der Bruttobezüge des zuletzt innegehabten Amtes (w) |

| Bereich | gesetzliche Regelung | anzurechnendes Einkommen | Einkommensgrenze ¹ |
|-----------------------------|---|---|--|
| Steuer | außergewöhnliche Belastung gem. § 33 EStG | steuerpflichtiges Einkommen | gestaffelte zumutbare Belastung - bis 30 000 DM - über 30 000 DM - über 100 000 DM jährlich |
| Vermö- gensbil- dung | 3. Vermögensbil- dungsgesetz | zu versteuerndes Jahreseinkommen | jährlich 48 000 / 24 000 DM (w) (Ledige/Verheiratete) |
| | Bausparprämie | zu versteuerndes Jahreseinkommen | jährlich 48 000 / 24 000 DM (w) (Ledige/Verheiratete) |
| Öffent- licher Dienst | Beihilfevorschrif- ten bei Zweifach- verdienern | Einkommen des nicht im öffentlichen Dienst beschäftig- ten Ehegatten | jährlich 25 000 DM (w) |
| Familie | Bundeskindergeld- gesetz | Unterhaltsgeld bzw. Übergangsgeld nach dem Arbeitsförde- rungsgesetz | monatlich 580 DM bzw. 750 DM (w) |

| | | | | |
|--------|---|---|---|--|
| Wohnen | Vergabe einer Sozialwohnung (§ 25 Zweites Wohnungsbaugesetz) | zu versteuerndes Jahreseinkommen (+ Sonderfaktoren) | jährlich 2. Familienmitglied jedes weitere Familienmitglied | 21 600 DM 10 200 DM 6 300 DM (w) |
| | Wohngeldgesetz | Einkommen aller zum Haushalt rechnenden Familienmitglieder abzügl. Absetzungen | monatlich 1 Person 2 Personen 3 Personen 4 Personen | 1 060 DM 1 480 DM 1 800 DM 2 360 DM |

¹Die mit (w) (=Wegfall) gekennzeichneten Einkommengrenzen bewirken, daß das Transfer-Einkommen nach Überschreiten dieser Grenzen voll wegfällt bzw. voll mit Steigerungen des Markteinkommens aufgerechnet wird.



Literaturverzeichnis

- Albers, W.[I]: Einige Überlegungen für die Ausgestaltung von Transferzahlungen an Haushalte. "Weltwirtschaftliches Archiv", Tübingen, Bd. 105 (1970 II), S. 230ff.
- [II]: Umverteilungswirkungen der Einkommensteuer. In: Albers, W. (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung II. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 75/II.) Berlin 1974, S. 69ff.
- [III]: Probleme der westdeutschen Familienpolitik. In: von Schweitzer, R. (Hrsg.), Leitbilder für Familie und Familienpolitik. Festgabe für H. Schmucker zum 80. Geburtstag. Berlin 1981, S. 41ff.
- [IV]: Transferzahlungen an Haushalte. In: Neumark, F. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft. 3. Auflage, Tübingen 1977, Bd. I, S. 861ff.
- [V]: Grenzen des Wohlfahrtsstaates. In: Külpe, B. und Haas, H.-D. (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 92/II.) Berlin 1977, S. 935ff.
- Allen, J.T.: Designing Income Maintenance Systems: The Income Accounting Problem. (Studies in Public Welfare, Paper No. 5, Part 3.) Washington, D.C., 1973.
- Andel, N.: Einkommensteuer. In: Neumark, F. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft. 3. Auflage, Tübingen 1980, Bd. II, S. 332ff.
- André, H.: Versicherungsmodelle sollen dem Grundgesetz Geltung verschaffen. "Handelsblatt", Düsseldorf, Ausgabe vom 9.9.1976, S. 12.

- Arendt, W.: Wird der Sozialstaat zu teuer? "Rheinischer Merkur", Koblenz, Ausgabe vom 10.12.1976.
- Asprey Report: Report of the Taxation Review Committee. Canberra 1975.
- Bartholmai, B. und Ulbrich, R. (Bearb.): Freigabe der Sozialwohnungen? "DIW-Wochenbericht", Berlin, Jg. 46 (1979), S. 2ff.
- Bedau, K.-D. und Göseke, G. (Bearb.): Wirken indirekte Steuern regressiv? "DIW-Wochenbericht", Berlin, Jg. 39 (1972), S. 187ff.
- : Die Belastung der privaten Haushalte mit indirekten Steuern. "DIW-Wochenbericht", Berlin, Jg. 44 (1977), S. 377ff.
- Benus, J. and Morgan, J.M.: Time Period, Unit of Analysis, and Income Concept in the Analysis of Income Distribution. In: Smith, J.D. (Ed.), The Personal Distribution of Income and Wealth. (Studies in Income and Wealth.) New York 1975, S. 209ff.
- Bernstein, B. and Shkouda, S.: Income-tested Social Benefits in New York. (Studies in Public Welfare, Paper No. 8.) Washington, D.C., 1973.
- Bishop, G.A.: The Tax Burden by Income Class, 1958. "National Tax Journal", Columbus, Ohio, vol. 14 (1961), S. 41ff.
- Blümle, G.: Theoretische Ansätze zur Erklärung der personellen Einkommensverteilung. In: Bombach, G., Frey, B.S. und Gahlen, B. (Hrsg.), Neue Aspekte der Verteilungstheorie. (Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Band 2.) Tübingen 1974, S. 63ff.
- Bogs, W., Achinger, H., Meingold, H., Neundörfer, L. und Schreiber, W. (Hrsg.), Sozialenquête: Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart u.a. 1966. Anlagenband.

- Bombach, G.: Die öffentliche Finanzwirtschaft im Wirtschaftskreislauf. In: Neumark, F. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft. 3. Auflage, Tübingen 1977, Bd. I, S. 53ff.
- Borchert, E.-J.: Die Berücksichtigung familiärer Kindererziehung im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung. Berliner Dissertation 1981.
- Boulding, K.E. and Pfaff, M. (Eds.): Redistribution to the Rich and the Poor. Belmont, Cal., 1972.
- Braun, H.U.: Werbung der Haushalte für die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1978. "Wirtschaft und Statistik", Stuttgart und Mainz, Jg. 1978, S. 410ff.
- Bronfenbrenner, M.: Income Distribution Theory. Chicago 1971.
- Browning E.K. and Johnson W.R.: The Distribution of the Tax Burden. Washington, D.C., 1979.
- Buchanan, J.M.: The Public Finances. Rev. ed., Homewood, Ill., 1965.
- Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) [I]: Die Einkommens- und Vermögensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland. Ausgabe 1981. Bonn 1982.
- [II]: Statistisches Taschenbuch 1983. Arbeits- und Sozialstatistik. Bonn 1983.
- [III]: Materialband zum Sozialbudget 1983. (Berichte und Dokumentationen.) Bonn 1983/84.
- [IV]: Sozialbericht 1970. Bonn 1970.
- [V]: Sozialbudget. Bonn, lfd. Jgg.
- [VI]: Sozialbericht 1972. Bonn 1971.
- [VII]: Motivation von Arbeitssuchenden, Hemmnisse für Einstellung von Arbeitslosen, Effektivität von Vermittlung und Beratung, Fortbildungs- und Mobilitätsbereit-

schaft von Beschäftigten. Forschungsvorhaben von Infra-
test. München 1978.

-: Soziale Sicherheit 1984. Bonn 1984.

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) [I]: Finanzbericht
1975. Bonn 1974.

-[II]: Jahresstatistik 1982 der steuerlichen Betriebsprü-
fungen. (BMF-Finanznachrichten, 23/1983.) Bonn 1983.

-[III]: Gutachten zur Lage und Entwicklung der Staats-
finanzen in der Bundesrepublik Deutschland, erstattet
vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium
der Finanzen. (BMF-Dokumentation.) Bonn 1975.

-[IV]: Gutachten zur Reform der direkten Steuern (Ein-
kommensteuer, Körperschaftsteuer, Vermögensteuer und
Erbschaftsteuer) in der Bundesrepublik Deutschland, er-
stattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesmi-
nisterium der Finanzen. (Schriftenreihe des Bundesmi-
nisteriums der Finanzen, Heft 9.) Bonn 1967.

Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Wirtschaftspo-
litische Implikationen eines Bevölkerungsrückgangs.
Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundes-
ministerium für Wirtschaft. (Studien-Reihe 28.) Göttingen
1980.

-: Gegenwärtige Möglichkeiten und Grenzen einer kon-
junkturbewußten Lohnpolitik in der Bundesrepublik.
Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bun-
deswirtschaftsministerium von 21.2.1960. In: Der
Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsmini-
sterium, 5. Band, Gutachten vom Januar 1957 bis März
1961. Göttingen 1961, S. 82ff.

Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen (Hrsg.):
Alterssicherung und Familienlastenausgleich - Gutachten
zur Neugestaltung und Finanzierung, erstattet vom
Finanzwissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium
für Wirtschaft und Finanzen. (Schriftenreihe des
Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen, Heft
18.) Bonn 1971.

Unterrichtung durch die Bundesregierung [I]: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1971 bis 1974. Vierter Subventionsbericht. Deutscher Bundestag, Drucksache 7/1144. Bonn 1973.

-[II]: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1981 bis 1984. Neunter Subventionsbericht. Deutscher Bundestag, Drucksache 10/352. Bonn 1983.

-[III]: Vergleich des beamtenrechtlichen Versorgungssystems mit den Versorgungssystemen für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst und in der privaten Wirtschaft. Gutachten der "Treuarbeit". Deutscher Bundestag, Drucksache 7/5569. Bonn 1976.

Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Sozialbericht 1983. Deutscher Bundestag, Drucksache 10/842. Bonn 1983.

Bundesversicherungsanstalt für Angestellte: 11. Presse-seminar der BFA am 16. und 17.2.1984 in Berlin.

Butz, W.: Zum Äquivalenzprinzip in der Rentenversicherung, (Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Heft 86.) Köln 1980.

Carter Report: Report of the Royal Commission on Taxation (Canada), Taxation of Income. Ohne Erscheinungsort 1966, vol. 3.

Cohen, R.M.: The High Cost of a Second Income. "The Washington Post", Washington, D.C., March 3, 1975, S. A 22.

Commissariat General du Plan: Rapport de la Commission des Inégalités Sociales. Paris 1975.

Commission to Revise the Tax Structure, Fund for Public Research (Ed.): Reforming the Federal Tax Structure. Washington, D.C., 1973.

Crowley, F.J.: Financing the Social Security Program - Then and Now. (Studies in Public Welfare, Paper No. 18.) Washington, D.C., 1974.

Dalton, H.: Principles of Public Finance, London 1957.

David, M. and Miller, R.: The Lifetime Distribution of Realized Capital Gains. (The Economics of Federal Subsidy Programs, Part 3 - Tax Subsidies.) Washington, D.C., July 15, 1972.

Dernburg, T.E. and McDougall D.M.: Macro Economics. 2nd ed., New York 1963.

Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Monatsberichte der Deutschen Bundesbank. Frankfurt/Main, Jg. 25 (1973), Heft 10.

Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.): Steuersenkung darf nicht durch Tarifpolitik illusorisch werden. (DGB-Nachrichtendienst, ND 203/74.) Düsseldorf 23.7.1974.

-: Grundsatzprogramm des DGB vom 20.10.1979. Ohne Erscheinungsort.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Möglichkeiten und Grenzen einer Einkommenspolitik im Rahmen einer allgemeinen Wirtschaftspolitik im Lichte der mittelfristigen Projektion der Bundesregierung, des DGB und des Gemeinschaftsausschusses der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft. Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung. Berlin 1972.

-: Auswirkungen des Strukturwandels auf den Arbeitsmarkt, Anforderungen des Strukturwandels an das Beschäftigungssystem. Schwerpunktthesen im Rahmen der Strukturberichterstattung 1983. Berlin 1983.

Diehl, P.: Umverteilungswirkungen im Familienlastenausgleich - Ein Vergleich des bestehenden Systems mit zwei Vorschlägen zu seiner Reform. Meisenheim/Glan 1971.

Engels, W., Mitschke, J. und Starkloff B.: Staatsbürgersteuer. 2. Auflage, Bad Wörrishofen 1975.

Eucken, W.: Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Bonn und Tübingen 1952.

Euler, M.[I]: Haushalte mit ausgewählten staatlichen Transferzahlungen 1978. Ergebnis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. "Wirtschaft und Statistik", Stuttgart und Mainz, Jg. 1981, S. 563ff.

-[II]: Zusammensetzung und Verteilung der Einkommen privater Haushalte 1969. "Wirtschaft und Statistik", Stuttgart und Mainz, Jg. 1972, S. 707ff.

-[III]: Haushalte mit ausgewählten staatlichen Transferzahlungen 1978 - Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. In: Euler, M. und Klanberg, F. (Hrsg.), Haushalte mit ausgewählten staatlichen Transferzahlungen. Schriften zum Bericht der Transfer-Enquête-Kommission. "Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland". Stuttgart u.a. 1983, Bd. 2, Teilband 2.

Ferber, R.: Research on Household Behaviour. (Surveys of Economic Theory, vol. III.) 1967, S. 144ff.

Frey, R.L.[I]: Theorie und Messung der finanzwirtschaftlichen Umverteilung. In: Bombach, G., Frey, B.S. und Gahlen, B. (Hrsg.), Neue Aspekte der Verteilungstheorie. (Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Band 2.) Tübingen 1974, S. 401ff.

-[II]: Finanzpolitik und Verteilungsgerechtigkeit. "Finanzarchiv", Tübingen, N.F. Bd. 31 (1972), S. 1ff.

Friedman, M.: The Quantity Theory of Money - A Restatement. In: Mueller, M.G. (Ed.), Readings in Macroeconomics. New York u.a. 1967.

Fritzsche, B.: Zu den sozialpolitischen Wirkungen des Haushaltsbegleitgesetzes 1983. "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung", Berlin, Jg. 33 (1982), S. 187ff.

-: Wann führt Mehrleistung zu einem Rückgang des Einkommens? "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen

Instituts für Wirtschaftsforschung", Berlin, Jg. 32 (1981), S. 141ff.

- : Steuervergünstigungen - Umfang, Schwerpunkte und Möglichkeiten ihrer Einschränkung. "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung", Berlin, Jg. 35 (1985), S. 155ff.
- : Zur familienpolitischen Bedeutung des Steuer-Transfer-Systems. "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung", Berlin, Jg. 31 (1980), S. 171ff.
- und von Loeffelholz, H.D.: Unbeabsichtigte Einkommensvorteile bei Arbeitslosigkeit. "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung", Berlin, Jg. 32 (1981), S. 13ff.
- ,Heilemann, U. und von Loeffelholz, H.D.: Was bringt die Steuerreform? "Wirtschaftsdienst", Hamburg, Jg. 65 (1985), S. 472ff.

Fürst, E.: Die Machttheorien der Einkommensverteilung. In: Frisch, H. (Hrsg.), Beiträge zur Theorie der Einkommensverteilung. Berlin 1967, S. 115ff.

Fuest, W.: Grundsätze einer rationalen staatlichen Einkommensverteilungspolitik. Dissertation, Münster 1978.

Gruber, U.: Einkommensverteilung, Wirtschaft und Gerechtigkeit. München 1975.

Grüske, K.-D.: Die personelle Budgetinzidenz. (Abhandlungen zu den wirtschaftlichen Staatswissenschaften, Bd. 14.) Göttingen 1978.

Hake, W.: Umverteilungswirkungen des Budgets. (Abhandlungen zu den wirtschaftlichen Staatswissenschaften, Bd. 4.) Göttingen 1972.

Haller, H.: Zur Diskussion über das Leistungsfähigkeitsprinzip. "Finanzarchiv", Tübingen, N.F. Bd. 31 (1972/73), S. 461ff.

- Hansen, A.: Die Einkommens- und Vermögensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland aus statistischer Sicht. In: Albers, W. (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung I. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 75/I.) Berlin 1974, S. 26ff.
- Hansmeyer, K.H.: Transferzahlungen an Unternehmen (Subventionen). In: F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft. 3. Auflage, Tübingen 1977, Bd. I, S. 960ff.
- : Die umverteilenden Effekte im Sozialhaushalt. "Arbeit und Sozialpolitik", Baden-Baden, Jg. 15 (1961), S. 1ff.
- und Mackscheidt, K.: Finanzpsychologie. In: Neumark, F. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft. 3. Auflage, Tübingen 1977, Bd. I, S. 554ff.
- Hanusch, H.: Verteilung öffentlicher Leistungen. (Abhandlungen zu den wirtschaftlichen Staatswissenschaften, Bd. 12.) Göttingen 1976.
- Hanke, K.-D., Mackscheidt, K., Pfaff, M. und Mitarbeiter: Verteilung öffentlicher Realtransfers auf Empfängergruppen in der Bundesrepublik Deutschland. Schriften zum Bericht der Transfer-Enquête-Kommission "Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland". Stuttgart u.a. 1983, Band 3, Teilband 1.
- Hauser, R., Ulbrich, R. und Zitzelsberger, G.: Distributive und fiskalische Wirkungen eines impliziten Transfers. "Finanzarchiv", Tübingen, N.F. Bd. 36 (1977/78), S. 406ff.
- Hausman, L.J.: The Impact of Welfare on the Work Effort of AFDC Mothers. In: The President's Commission on Income Maintenance Programs. Washington, D.C., ohne Erscheinungsjahr.
- Henke, K.-D. [I]: Öffentliche Ausgaben und Verteilungswirkungen. (Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 20.) Tübingen 1975, S. 177ff.

-[II]: Die Verteilung von Gütern und Dienstleistungen auf die verschiedenen Bevölkerungsschichten. Göttingen 1975.

Heubeck, G.: Was ist die Beamtenpension wert? Teil III. "Blick durch die Wirtschaft", Frankfurt, Ausgabe vom 14.6.1972.

-: Die unbezahlbare Pension. Köln 1976.

Hicks, U.K.: Public Finance. New York 1947.

Hüttche, W.: Sollen Mehrkinderfamilien vom Sozialamt leben? (Gesellschaftspolitische Kommentare, Nr. 17/18 vom 1./15.9.1976.)

Huppertz, P.-H. und Wartenberg, U.: Wirkt die Umsatzsteuer verteilungsneutral? "Wirtschaftsdienst", Hamburg, Jg. 58 (1978), S. 395ff.

Institut für Weltwirtschaft: Arbeitsmarkt im Wandel - Konsequenzen für die Bildungspolitik. Beitrag zum Zweiten Strukturbericht. Kiel 1983.

-: Kapitalfehlleitung und Förderung von Risikokapital. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Kiel 1985.

Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparen (Hrsg.), Fehlbelegung im sozialen Wohnungsbau. Bonn 1979.

Internationales Institut für Empirische Sozialökonomie: Verteilung öffentlicher Realtransfers auf Empfängergruppen in der Bundesrepublik Deutschland. Leitershofen 1979.

Kaltenbach, H.: Früher in Rente mit versicherungsmathematischen Abschlägen? "Die Angestelltenversicherung", Berlin, Jg. 1981, S. 484ff.

Kammann, H.W.: Familienlastenausgleich - Je größer die Familie, desto geringer die Wirkung. "Arbeit und Sozialpolitik", Baden-Baden, Jg. 31 (1977), S. 389ff.

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V.
(Hrsg.): Belastung ohne Ende - Eine kritische Bestandsaufnahme. Wiesbaden 1979.

-: Rundschreiben Nr. 10/1975 vom 28.5.1975.

Karrenberg, H., Fritzsche, B., Kitterer, W., Münch, H.J. und Schulz-Overthun, G.: Die Umverteilungswirkung der Staatstätigkeit bei den wichtigsten Haushaltstypen. (Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, N.F. Heft 43.) Berlin 1980. (Zitiert: H. Karrenberg u.a.)

Karrenberg, H. und Kitterer, W.: Die Grenzbelastungen von Arbeitnehmerhaushalten bei steigendem Einkommen. "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung", Berlin, Jg. 30 (1979), S. 125ff.

Karrenberg, H., Kitterer, W. und Schulz-Overthun, G.: Die Umverteilungswirkungen ausgewählter staatlicher Maßnahmen - Eine Untersuchungskonzeption. "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung", Berlin, Jg. 29 (1978), S. 111ff.

Kitterer, W.[I]: Einkommenskonzepte in empirischen Untersuchungen zur Steuerinzidenz. "Finanzarchiv", Tübingen, N.F. Bd. 39 (1981), S. 323ff.

-[II]: Die Belastung der privaten Haushalte mit indirekten Steuern. "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung", Berlin, Jg. 29 (1978), S. 263ff.

Kock, H.: Kumulative Wirkungen des Abgaben- und Transfersystems. "Kredit und Kapital", Berlin, Jg. 17 (1984), S. 297ff.

Kössler, R.: Sozialversicherungsprinzip und Staatszuschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung. Frankfurt und Bern 1982.

Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Wirtschaftlicher und Sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Göttingen 1977.

Krause-Junk, G.: Abriß der Theorie der öffentlichen Güter.
In: Neumark, F., Handbuch der Finanzwissenschaft.
3. Auflage, Tübingen 1977, Band I, S. 687ff.

Krelle, W.[I]: Verteilungstheorie. Tübingen 1962.

-[II]: Macht und ökonomisches Gesetz in der Verteilung.
In: Schneider, H.K. und Watrin, Chr. (Hrsg.), Macht und
ökonomisches Gesetz. (Schriften des Vereins für Social-
politik, N.F. Bd. 74/I.) Berlin 1973.

Krupp, H.-J.: Das monetäre Transfersystem in der Bundes-
republik Deutschland - Elemente eines Gesamtbildes. In:
Krupp, H.-J. und Glatzer, W. (Hrsg.), Umverteilung im
Sozialstaat. Frankfurt und New York 1978, S. 21ff.

-, Galler, H.P., Grohmann, H., Hauser, R. und Wagner, G.
(Hrsg.): Alternativen der Rentenreform '84. Frankfurt
und New York 1981.

Graf Lambsdorff, O.: Konzept für eine Politik zur Über-
windung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung
der Arbeitslosigkeit. 9.9.1982.

Lampert, H.: Entwicklungstendenzen und zentrale Probleme
in der Altersrentenversicherung. (Beiträge zur Wirt-
schafts- und Sozialpolitik, Heft 80.) Köln 1980.

Lampmann, R.J.[I]: Public and Private Transfers as Social
Process. In: Boulding, K.E. and Pfaff, M. (Eds.), Redi-
stribution to the Rich and the Poor. Belmont, Cal.,
1972.

-[II]: Transfer Approaches to Distribution Policy. "Ameri-
can Economic Review", Menasha, Wisc., vol. 60 (1970),
S. 270ff.

-[III]: How Much Does the American System of Transfers
Benefit the Poor? in: Goodman, L.H. (Ed.), Economic
Progress and Social Welfare. New York 1966, S. 125ff.

Langfeldt, E.: Ursachen der "Schattenwirtschaft" und ihre
Konsequenzen für die Wirtschaft-, Finanz- und Gesell-

schaftspolitik. Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Kiel 1983.

Lerman, R.I.: Incentive Effects in Public Income Transfer Programs. (Studies in Public Welfare, Paper No. 4.) Washington, D.C., 1974.

Leitner, U.: Verfahren zur Ermittlung des Kostenaufwands für Waren und Dienstleistungen zur Deckung des Lebensunterhalts von Kindern. Frankfurt 1982.

Liefmann-Keil, E.: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Berlin, Göttingen und Heidelberg 1961.

Littmann, K.: Ein Valet dem Leistungsfähigkeitsprinzip. In: Haller, H. und Kullmer, L. (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Festschrift zum 70. Geburtstag von F. Neumark. Tübingen 1970, S. 113ff.

von Loeffelholz, H.D.[I]: Die personale Inzidenz des Sozialhaushalts. (Abhandlungen zu den wirtschaftlichen Staatswissenschaften, Bd. 15) Göttingen 1979.

-[II]: Umverteilungswirkungen staatlicher Maßnahmen bei Arbeitnehmern. "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung", Berlin, Jg. 32 (1981), S. 281ff.

Mackenroth, G.: Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. In: G. Albrecht (Hrsg.), Die Berliner Wirtschaft zwischen Ost und West. Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 4.) Berlin 1952.

Mackscheidt, K.: Öffentliche Güter und Ausgabeninzidenz. In: Dreißig, W. (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung IV. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 75/IV.) Berlin 1976, S. 59ff.

Marx, K.: Das Kapital, Erster Band. Vierte Auflage, Berlin 1962.

- Metze, I.: Soziale Sicherung und Einkommensverteilung. Berlin 1974.
- Miegel, M.: Sicherheit im Alter. (Schriften des Instituts für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 4.) Bonn 1981.
- Möller, R.: Interpersonelle Nutzenvergleiche. (Abhandlungen der wirtschaftlichen Staatswissenschaften, Bd. 21.) Göttingen 1983.
- Mörschel, R.: Die Zuschüsse des Staates zu den gesetzlichen Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten. "Deutsche Rentenversicherung", Frankfurt, Jg. 1978, S. 332ff.
- Molitor, B.: Was ist Sozialpolitik? (Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 17.) Tübingen 1972, S. 184ff.
- Mourre, W.: Réparatitions de certain transfers sociaux suivant la taille et le revenu des ménages salariés. "Stat. et études financières", 1972, S. 30ff.
- Muller, T.: Implicit Grants to Property Owners at the Local Level: A Case Study. In: Boulding, K.E. and Pfaff, M. (Eds.), Redistribution to the Rich and the Poor. Belmont, Cal., 1972.
- Musgrave, R.A.: Finanztheorie. 2. Auflage, Tübingen 1969.
- von Nell-Breuning, O.[I]: Vertrag zwischen drei Generationen. "Wirtschaftswoche", Düsseldorf, Jg. 32 (1978), Nr. 23, S. 78f.
- [II]: Renten-Versicherung, Vom Flickwerk zur Reform. "Wirtschaftswoche", Düsseldorf, Jg. 32 (1978), Nr. 30, S. 68ff.
- Neumark, F.[I]: Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik. Tübingen 1970.
- [II]: Gedanken zur Finanzpolitik 1980. "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt, Ausgabe vom 21.2.1979, S. 12.

- [III]: "Tax Expenditures". "Finanzarchiv", Tübingen, N.F. Bd. 33 (1974/75), S. 139ff.
 - [IV]: Probleme der Steuerprogression. In: Neumark, F., Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates. Tübingen 1961.
- Obersteller, A.: Umverteilungswirkungen gruppenspezifischer Realtransfers bei Arbeitnehmern - Zur Bedeutung öffentlicher Leistungen im Umverteilungsprozeß. "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung", Berlin, Jg. 34 (1983), S. 25ff.
- ohne Verfasser: Federal Subsidy Programs, A Staff Study, prepared for the use of the Subcommittee of the Joint Economic Committee, Congress of the United States. Washington, D.C., October 18, 1974.
- : Nur noch Klimmzüge. "Wirtschaftswoche", Düsseldorf, Jg. 32 (1978), Nr. 23, S. 27f.
 - : Arbeitslosengeld auch vom Zufall abhängig. "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt, Ausgabe vom 27.11.1975, S. 11.
 - : Part 1 - General Study Papers. In: The Economics of Federal Subsidy Programms, Washington, D.C., 1972, S. 20.
 - : DGB-Zielprojektion. "Welt der Arbeit" (Extradienst), November 1972.
 - : DGB legt mittelfristige Zielprojektionen vor. (DGB-Nachrichten-Dienst, ND 358/72.) Düsseldorf, 23.11.1972.
 - : Issues in Welfare Administration: Welfare - An Administrative Nightmare. (Studies in Public Welfare, Paper No. 5, Part 1.) Washington, D.C., 1972.
 - : Bausparförderung verfassungswidrig. "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt, Ausgabe vom 2.7.1975.
 - : Trittbrettfahrer im Sozialstaat. "Die Zeit", Hamburg, Ausgabe vom 24.9.1982.

- : Faustregel zur Energiespar-Förderung. "General-Anzeiger, Bonner Stadtanzeiger", Bonn, Ausgabe vom 27.6.1978, S. 12.
- : 40 000 unerledigte Klagen bei den deutschen Finanzgerichten. dpa-Meldung Nr. 188 vom 17.8.1972.
- : Wüstenrot informiert. "Mein Eigenheim", Nr. 6, Nov.-Dez. 1974, S. 24.
- Okner, B.A.: Statement. In: The 1974 Economic Report of the President, Hearings before the Joint Economic Committee, Congress of the United States, Part 1. Washington, D.C., 1974.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (Ed.) [I]: The Tax/Benefit Position of Selected Income Groups. Paris 1978.
- [II]: The Welfare State in Crisis. Paris 1981.
- [III]: Negative Income Tax. Paris 1974.
- [IV]: The Treatment of Family Units in OECD Member Countries under Tax and Transfer Systems. Paris 1977.
- Peacock, A. and Shannon, R.: The Welfare State. "Westminster Bank Review", ohne Erscheinungsort, August 1968.
- Pechman, J.A.: The Rich, The Poor, and the Taxes They Pay. In: Sander, F.E.A. and Westfall, D. (Eds.), Readings in Federal Taxation. New York 1970, S. 21ff.
- and Timpane, P.M. (Eds.): Work Incentives and Income Guarantees, The New Jersey Negative Income Tax Experiment. Washington, D.C., 1977.
- and Okner, B.A. [I]: Who Bears the Tax Burden? Washington, D.C., 1974.
- [II]: Individual Income Tax Erosion by Income Classes. In: The Economics of Federal Subsidy Programs. Washington, D.C., 1972, Part 1.

- Pfähler W.: Begriff und Formen der Negativsteuern. "Finanzarchiv", Tübingen, N.F. Bd. 31 (1972/73), S. 234ff.
- Pfaff, M. and Pfaff A.: How Equitable are Implicit Public Grants? In: Boulding K.E. and Pfaff M. (Eds.), Redistribution to the Rich and the Poor. Belmont, Cal., 1972, S. 181ff.
- Pohmer, D.: Leistungsfähigkeitsprinzip und Einkommensverteilung. In: Haller, H. und Kullmer, L. (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Festschrift zum 70. Geburtstag von F. Neumark. Tübingen 1970, S. 135ff.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) [I]: Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag. (Bulletin, Nr. 135) Bonn 1976.
- [II] : Problematik der Begriffsbestimmung von Subventionen im Vierten Subventionsbericht. (Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 113.) Bonn 1974.
- [III] : Neue Hilfen für die Familien. Bonn 30.8.1978.
- Recktenwald, H.C.: Gerechtigkeit im Lichte der Nationalökonomie. (Schriften der Evangelischen Darlehensgenossenschaft e.G.) Ohne Erscheinungsort 1981.
- Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung [I]: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft - RWI-Strukturberichterstattung 1983. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Essen 1983, Band 1 und 2.
- [II] : Möglichkeiten und Grenzen einer Einkommenspolitik im Rahmen einer allgemeinen Wirtschaftspolitik, im Lichte der mittelfristigen Projektionen der Bundesregierung, des DGB und des Gemeinschaftsausschusses der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft. Gutachten des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung. Essen 1972.

- [III]: Die Umverteilungswirkungen der Staatstätigkeit bei den wichtigsten Haushaltstypen. Dritter Untersuchungsteil - Eine empirische Analyse gruppenspezifischer Realtransfers. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Essen, 1982.
 - [IV]: Modellrechnungen über die Umverteilungswirkungen von Rechtsänderungen. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Essen 1981.
 - [V]: Die Umverteilungswirkungen der Staatstätigkeit bei den wichtigsten Haushaltstypen - Erster Untersuchungsteil. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. 2. Auflage, Essen 1981, Tabellenband.
- Ricardo, D.: Principles of Political Economy. In: Sraffa, P. (Ed.), Works and Correspondence of David Ricardo. Cambridge 1951, vol. 1.
- Rose, S.: The Truth about Income Inequality in the U.S. "Fortune", Chicago, Ill., Dec. 1972.
- Rosinus, W.: Einkommen und Besteuerung der Einkommensteuerepflichtigen - Ergebnis der Einkommensteuerstatistik 1974. "Wirtschaft und Statistik", Stuttgart und Mainz, Jg. 1978, S. 772ff.
- Roskamp, K.W.: The Budget and Interpersonal Distribution, Comments. "Public Finance", The Hague, vol. 23 (1968), S. 99ff.
- Rudney, G.G.: Implicit Public Grants under the Tax System. In: Boulding K.E. and Pfaff, M. (Eds.), Redistribution to the Rich and the Poor. Belmont, Cal., 1972, S. 175ff.
- Rürup, B.: Der Bundeszuschuß an die Rentenversicherung. "Wirtschaftsdienst", Hamburg, Jg. 61 (1981), S. 276ff.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten ab 1965 sowie die Sondergutachten.

Sarrazin, T.: Kumulative Effekte der Finanz- und Sozialpolitik auf die Einkommensverteilung. "Finanzarchiv", Tübingen, N.F. Bd. 34 (1976), S. 424ff.

Schleehauf, U.: Zur Theorie der Einkommensverteilung. Berlin 1970.

Schlesinger, H.: Das Geldvermögen der Unselbständigen ist seit 1960 stark gestiegen. "Blick durch die Wirtschaft", Frankfurt, Ausgabe vom 3.2.1971.

Schmähl, W.: Effektivität und Effizienz staatlicher Transferpolitik - Theoretische und empirische Probleme des zielgerichteten Einsatzes von Transfers im Hinblick auf Gruppen der Bevölkerung. (Institut Finanzen, Steuern und Sozialpolitik, Fachrichtung Sozialpolitische Forschung, der Freien Universität Berlin, Arbeitspapier Nr. 7.) Berlin 1980.

-: Effektivität und Effizienz staatlicher "Transferpolitik". Theoretische und empirische Probleme des zielgerichteten Einsatzes von Transfers im Hinblick auf Gruppen der Bevölkerung. In: Pfaff, M. (Hrsg.), Effizienz und Effektivität staatlicher Transferpolitik in der Wirtschaftskrise. Berlin 1983, S. 61ff.

-: Lebenseinkommens- und Längsschnittanalysen. In: Herder-Dorneich, Ph. (Hrsg.), Dynamische Theorie der Sozialpolitik. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 123.) Berlin 1981, S. 225ff.

Schmidt, K.-D., Schwarz, U. und Thiebach, G.: Sozialhaushalt und Wirtschaftskreislauf in der BRD 1950-1960. Tübingen 1965.

-: Das Problem der Lohnquote. Gutachten erstattet im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Tübingen 1966.

Schmidt-Kahler, T.: Kinder statt Beiträge. "Die politische Meinung", Bonn, Januar 1980.

Schmölders, G.: Finanz- und Steuerpsychologie. Hamburg 1970.

-: Steuermoral und Steuerbelastung. Berlin 1932.

Schreiber, W.: Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. (Schriftenreihe des Bundes katholischer Unternehmer.) Köln 1955.

Schulz-Overthun, G.: Ausbildungsförderung und Haushaltseinkommen: Unterschiedliche Begünstigung von Schülern, Studenten und Auszubildenden. "Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung", Berlin, Jg. 30 (1979), S. 237ff.

Sholnik, A.M. and Dales, S.R.: Social Welfare-Expenditures 1968 and 1969. (Social Security Bulletin, No. 32.) Dec. 1969.

Siebert, H.: Zur Frage der Distributionswirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen. In: Jochimsen, R. und Simonis, U.E. (Hrsg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. (Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 54.) Berlin 1970, S. 40ff.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) [I]: Konten und Standardtabellen 1982. (Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.) Stuttgart und Mainz 1983.

-[II]: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1978, Heft 4: Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte. (Fachserie 15: Wirtschaftsrechnungen.) Stuttgart und Mainz 1982.

-[III]: Kinderzahl ausgewählter Bevölkerungsgruppen, Ergebnisse des Mikrozensus 1981. "Wirtschaft und Statistik" Stuttgart und Mainz, Jg. 1983, S. 862ff.

Stobbe, A.: Volkswirtschaftslehre I, Volkswirtschaftliches Rechnungswesen. 5. Auflage, Berlin u.a. 1980.

Storey, J.R.[I]: Public Income Transfer Programs: The Incidence of Multiple Benefits and the Issues Raised by their Receipts. (Studies in Public Welfare, Paper No. 1.) Washington, D.C., 1973.

-[II]: Welfare in the 70's. (Studies in Public Welfare, Paper No. 15.) Washington, D.C., 1974.

- , Townsend, A.A. and Cox, I.: How Public Welfare Benefits are Distributed in Low-Income Areas. (Studies in Public Welfare, Paper No. 6.) Washington, D.C., 1973.
- Subcommittee on Fiscal Policy (Ed.): Income Transfer Programs: How They Tax the Poor. (Studies in Public Welfare, Paper No. 4.) Washington, D.C., 1974.
- : How Income Supplements Can Effekt Work Behaviour. (Studies in Public Welfare, Paper No. 13.) Washington, D.C., 1972.
- Surrey, St.S.: Pathways to Tax Reform, The Concept of Tax Expenditures. Cambridge, Mass., 1973.
- Träger, K.: Erblast. "Capital", Hamburg, Jg. 24 (1985), Heft 8, S. 35.
- Transfer-Enquête-Kommission [I]: Zur Einkommenslage der Rentner. Zwischenbericht. Stuttgart u.a. 1979.
- [II]: Das Transfersystem der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen. Stuttgart u.a. 1981.
- United Nations (Ed.): Distribution Policies in Long Term Development Planning. New York 1973.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Rentenversicherung in Zahlen. 1983. Frankfurt/M. 1984.
- : VDR-Information, ID 8/83 vom 12. April 1983. Frankfurt, S. 2.
- Wartenberg, U.: Die Belastung der privaten Haushalte mit Steuern auf spezielle Güter. "Wirtschaftsdienst", Hamburg Jg. 59 (1979), S. 34ff.
- Weißhuhn, G.: Beschäftigungsgrad, Einkommensverteilung und Humankapitalbildung. "Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt-und Berufsforschung", Stuttgart u.a., Jg. 12 (1979), S. 573ff.

Zeppernick, R.[I]: Staat und Einkommensverteilung. Tübingen 1976.

-[II]: Die Bedeutung der Finanz- und Sozialpolitik für die Einkommensverteilung. "Finanzarchiv", Tübingen, N.F. Bd. 32 (1974), S. 425ff.

-[III]: Untersuchungen zum Familienlastenausgleich. Kölner Dissertation 1974.

-[IV]: Kritische Bemerkungen zum Zusammenhang zwischen Alterslastenausgleich und Kinderlastenausgleich. "Finanzarchiv", Tübingen, N.F. Bd. 37 (1979), S. 293ff.

-[V]: Kumulative Effekte der Finanz- und Sozialpolitik auf die Einkommensverteilung. "Finanzarchiv", Tübingen, N.F. Bd. 35 (1977), S. 469ff.

-[VI]: Steuerpolitik: Alte Lehren vergessen. "Wirtschaftswoche", Düsseldorf, Jg. 37 (1983), Nr. 41, S. 26ff.

Zimmermann, H. und Henke, K.-D.: Finanzwissenschaft. 2. Auflage, München 1978.