

Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung IV

Von

Clemens-August Andreae, Klaus Mackscheidt,
Horst Zimmermann

Herausgegeben von Wilhelmine Dreißig



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 75/IV

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 75/IV

**Öffentliche Finanzwirtschaft
und Verteilung IV**



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung IV

Von

Clemens-August Andreae, Klaus Mackscheidt,
Horst Zimmermann

Herausgegeben von Wilhelmine Dreißig



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung. —
Berlin: Duncker und Humblot.

4. Von Clemens-August Andreae . . . Hrsg. von
Wilhelmine Dreissig. — 1. Aufl. — 1976.

(Schriften des Vereins für Socialpolitik,
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozial-
wissenschaften: N.F.; Bd. 75)

ISBN 3-428-03618-2

NE: Dreissig, Wilhelmine [Hrsg.]; Andreae,
Clemens-August [Mitarb.]

Alle Rechte vorbehalten

© 1976 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1976 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 03618 2

Vorwort

Mit dem vorliegenden Band werden drei Referate über verteilungspolitische Aspekte staatlicher Ausgaben veröffentlicht, die auf der im Jahre 1975 in Göttingen abgehaltenen Tagung des Ausschusses für Finanzwissenschaft im Verein für Socialpolitik gehalten und diskutiert wurden.

Der Beitrag von *Horst Zimmermann* über Subventionen und Verteilung schließt unmittelbar an die im Band Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung III enthaltene Arbeit von *Norbert Andel* über die Verteilungswirkungen der gesetzlichen Krankenversicherung an. Subventionen werden zwar, wie der Verf. betont, meist nicht aus verteilungspolitischen Gründen gewährt, doch führen sie gleichwohl zu einer Veränderung der personalen Einkommensverteilung. Bei dem Versuch, solche Wirkungen zu erfassen, wird von drei Merkmalen ausgegangen: Von den Empfängern der Subventionen (nach Sektoren, Betriebsgrößen, Regionen), dem angestrebten Wirkungsverlauf bei der vorgesehenen Weitergabe und den Auflagen, die dem Empfänger gemacht werden. Die Analyse läßt vermuten, daß die Verteilungswirkungen von Subventionen in vielen Fällen negativ sind. Sofern dem nicht die mit den Subventionen angestrebten sonstigen Ziele entgegenstehen, ließen sich solche unter verteilungspolitischen Gründen unerwünschten Wirkungen möglicherweise durch eine Änderung der Subventionsstrategien vermeiden.

Im zweiten Beitrag behandelt *Klaus Mackscheidt* Ansätze, mit denen versucht wird, die Verteilungswirkungen öffentlicher Güter zu erfassen. Im ersten, methodischen Problemen gewidmeten Teil geht es vor allem um die Frage, ob die Theorie der öffentlichen Güter Ansatzpunkte für eine Untersuchung der Inzidenz öffentlicher Ausgaben für Güter und Leistungen bietet. Der Verfasser kommt zu dem Ergebnis, daß reine öffentliche Güter im staatlichen Leistungsangebot eine weit geringere Rolle spielen, als dies häufig unterstellt wird und daher die meisten Leistungen den Staatsbürgern in unterschiedlichem Maße zugute kommen; zu ihrer Erfassung und Zurechnung werden sowohl Ausgaben als auch Benutzerprofile entwickelt. Im folgenden Teil wird die Inzidenz von Hochschulausgaben empirisch untersucht; neben der kritischen Behandlung vorliegender Untersuchungen teilt der Verf. das Ergebnis einer eigenen Studie über die Verteilungswirkungen der Ausgaben für

die Universität Köln mit. Der letzte Teil der Arbeit beschäftigt sich mit Gesamtanalysen aus dem Bereich der Budgetinzidenz; vorgestellt und kritisch analysiert werden hauptsächlich amerikanische Untersuchungen, von denen einige als Maßstab für die Verteilung die Kosten der Leistungserstellung verwenden, andere darüberhinaus Nutzenkanäle berücksichtigen.

Im letzten Beitrag beschäftigt sich *Clemens-August Andrae* mit der Frage, wie die Verteilungswirkungen von Leistungen staatlich subventionierter Theater erfaßt werden können: Er unterscheidet zwischen dem direkten Nutzen der Theaterbesucher und den externen Effekten, die der gesamten Bevölkerung zugute kommen und verwendet dabei Benutzerprofile, für deren Erstellung er sich z. T. auf die Ergebnisse einer im Auftrag der Tiroler Kammer für Arbeiter und Angestellte vorgenommenen Befragung stützen konnte. Mit Hilfe von Annahmen über die Verteilung des Steueraufkommens, aus dem der öffentliche Zuschuß entrichtet wird, über die Aufteilung in direkten Nutzen und externe Effekte sowie über den — unterschiedlichen — Umfang der Subventionierung versucht er, die möglichen Verteilungswirkungen der Tendenz nach aufzuzeigen.

Kronberg, im Dezember 1975

Wilhelmine Dreißig

Inhaltsverzeichnis

Subventionen und Verteilung

— Zur empirischen Erfafbarkeit von Subventionswirkungen auf die personale Einkommensverteilung —

Von Professor Dr. *Horst Zimmermann*, Marburg/Lahn 9

Öffentliche Güter und Ausgabeninzidenz

Von Professor Dr. *Klaus Mackscheidt*, Köln 59

Verteilungswirkungen der Theaterfinanzierung

Von Professor Dr. *Clemens-August Andreae*, Innsbruck 131

Contents

Subsidies and Distribution

— On securing empirical evidence about the effects of subsidies on personal income distribution —

By Professor Dr. *Horst Zimmermann*, Marburg/Lahn 9

Public Goods and Incidence of Expenditures

By Professor Dr. *Klaus Mackscheidt*, Köln 59

Distribution Effects of Theatre Financing

By Professor Dr. *Clemens-August Andreae*, Innsbruck 131

Subventionen und Verteilung

Zur empirischen Erfassbarkeit von Subventionswirkungen auf die personale Einkommensverteilung

Von Horst Zimmermann, Marburg

A. Die Fragestellung

I. Die Frage nach den Verteilungswirkungen von Subventionen

1. Zielsetzung und Abgrenzung

Subventionen, definiert als Zahlungen der öffentlichen Hand an Unternehmen, werden in der Regel nicht mit dem erklärten Ziel gewährt, die personale Einkommensverteilung zu ändern. Hierfür sind z. B. die Haushaltstransfers sehr viel besser geeignet¹. Auch die in der Literatur untersuchten Wirkungen der Subventionen bestehen überwiegend aus den im Unternehmen ausgelösten Produktionswirkungen und betreffen nur am Rande das Verteilungsziel². Unter den möglichen Formen der Verteilung scheinen überdies die sektorale und regionale Verteilung bedeutsamer zu sein, da viele Subventionsprogramme erklärtermaßen Effekte sektoraler und regionaler Art bewirken sollen. Stellt man schließlich funktionale und personale Verteilung nebeneinander, so scheint die Subvention wegen ihres Effekts auf das Unternehmen zunächst nur die funktionale Verteilung zu betreffen.

Die Frage nach den Wirkungen der Subventionen speziell auf die personale Einkommensverteilung³ ist also ungewöhnlich und bedarf näherer Begründung. Das Interesse läßt sich durch die Relevanz der per-

¹ Vgl. hierzu etwa *Break*, der in einer Untersuchung über die Verwendbarkeit von Transfers unter dem Aspekt der Einkommensverteilung nur die Haushaltstransfers aufführt; G. F. *Break*, Subsidies as an Instrument for Achieving Public Economy Goals, in: Joint Economic Committee, The Economics of Federal Subsidy Programs, A Compendium of Papers, Part 1, General Study Papers, Washington, D. C. 1972, S. 3.

² Eine Ausnahme bildet z. B. die Arbeit von *Andel*, der in seiner Untersuchung der Subventionen dem Verteilungsziel ein Kapitel widmet (*N. Andel*, Subventionen als Instrument des finanzwirtschaftlichen Interventionismus, Tübingen 1970, S. 93 ff.).

³ Diese Effekte sind im folgenden gemeint, wenn von Verteilungs- oder Einkommenseffekten bzw. -wirkungen gesprochen wird.

sonalen Einkommensverteilung für die wissenschaftliche wie für die politische Diskussion erklären. Für diese Form der Verteilung liegen politische Zielvorstellungen vor, die operationalisierbar sind und damit eine der Voraussetzungen erfüllen, die erforderlich sind, um beobachtete Effekte der Subventionspolitik in ihrer Wirkung auf dieses Ziel messen zu können⁴.

Sind solche Messungen aber möglich, so ist kein Grund zu sehen, warum man sie nicht durchführen soll, d. h. ermitteln soll, ob der Vorgang der Subventionierung auf die Erreichung dieses Verteilungsziels positiv oder negativ einwirkt, ebenso wie jede Staatstätigkeit darauf untersucht wird, ob sie die Ziele des Wachstums oder der Konjunktur-stabilisierung fördert oder hemmt. Es bleibt dann immer noch dem Abwägen der Ziele überlassen, ob man aus der beobachteten Wirkung Folgerungen für politisches Handeln zieht (s. unten Teil C). Zunächst würde insofern ein Beitrag zu einer rationaleren Politik geleistet, als die Subvention als Instrument in Subventionsstrategien mit mehr oder weniger starkem Umverteilungseffekt aufgegliedert werden kann. Selbst wenn der Effekt auf die personale Einkommensverteilung nach der offiziellen Begründung nicht zu den Zielen eines Subventionsprogramms gehört, kann man seinen Effekt auf die Einkommensverteilung als Nebenwirkung ansehen. Bei der Entscheidung über das auszuwählende Instrument könnte man dann Alternativen, die eine Erreichung des Hauptziels (z. B. Produktivitätssteigerung oder Umstrukturierung einer Branche) in gleichem Umfang gewährleisten, unter dem Ziel der Minimierung unerwünschter Nebenwirkungen (verteilungspolitischer Art) auswählen⁵.

Es wird sich überdies aber zeigen lassen, daß das Umverteilungsziel schon in der Begründung von Subventionsprogrammen eine größere Rolle spielt, als der Tenor der offiziellen Rechtfertigungen zunächst vermuten läßt (s. unten II). Im Maße wie diese Aussage zutrifft, verliert das Thema ohnehin an Ungewöhnlichkeit.

Wenn das Umverteilungsziel als politisch relevant angesehen wird und den Subventionen a priori eine gewisse Verteilungsrelevanz zugesprochen wird, liegt ein zusätzlicher Grund für die Beschäftigung mit diesem Thema in der quantitativen Bedeutung der möglichen Effekte.

⁴ Eine andere Voraussetzung liegt darin, daß Ziel und Wirkung auf derselben Meßebe liegen müssen.

⁵ Die gleiche Überlegung hat den Verfasser früher bewogen, die Verteidigungskäufe, die ausschließlich unter militärtechnischen Erwägungen getätigt werden, auf ihre regionale Inzidenz zu untersuchen, um auf diese Weise verdeckte Zielkonflikte mit den regionalpolitischen Zielen aufzudecken (*H. Zimmermann*, Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung, Veröffentlichungen der List Gesellschaft, Bd. 61, Basel und Tübingen 1970, S. 113 ff.).

Dazu ist ein kurzer Blick auf den Umfang der Subventionen und ihrer Substitute angebracht (s. unter 3).

Das Ziel der folgenden Überlegungen besteht nunmehr darin, Wege aufzuzeigen, wie die Subventionswirkungen auf die personale Einkommensverteilung empirisch offengelegt werden können. Die hierbei auftretenden methodischen Probleme sind erheblich. Noch am einfachsten läßt sich die Frage der Definition des Einkommens beantworten. Hier wird auf das monetär verfügbare Einkommen von Individuen bzw. Haushalten zurückgegriffen. Sehr viel gewichtiger ist das aus Untersuchungen der Steuerinzidenz bekannte Problem, über wieviel Stufen der Prozeß der Weiterwirkung der gezahlten Subvention verfolgt werden soll⁶. Im folgenden wird, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nur die Verteilung der empfangenen Zahlungen betrachtet, die also das Gegenstück zu Musgraves „rechtlicher Plazierung der Steuerverpflichtung“⁷ bildet. Subventionen üben jedoch, ebenso wie Steuern, im Unternehmen Wirkungen der verschiedensten Art aus, die man nach Wirkungen auf der Beschaffungsseite, auf der Absatzseite usf. gruppieren kann (s. unten B II 1). Alle diese Wirkungen bedeuten in der Regel Änderungen in der Einkommensposition von Individuen. Wollte man aber die Gesamtheit dieser Effekte über alle Wirkungsstufen simultan erfassen, so würde man wegen der Komplexität der Zusammenhänge vergeblich dem „final resting place“ der Subvention nachspüren. Es wird sich allerdings zeigen lassen, daß es quantitativ bedeutsame Fälle gibt, in denen eine Zuordnung des Vorteils der Zahlung zum unmittelbaren bzw. mittelbaren Empfänger zulässig sein dürfte. Für die übrigen Fälle sind Aussagen dann nur mit Einschränkung möglich.

2. Die Rolle des Verteilungsziels bei der Vergabe von Subventionen

Die Bedeutung nachweisbarer Verteilungseffekte von Subventionen steigt, wenn das Verteilungsziel bereits zur Begründung von Subventionsprogrammen herangezogen wird. Implizit bedeutet jede Subventionierung als „staatlich programmierte Kaufkraftwanderung“⁸ eine Änderung auch von personalen Verteilungspositionen. Diese Änderungen sind aber nicht selten auch beabsichtigt, denn „letztlich steht hinter einer Subvention eine politische Entscheidung, einige auf Kosten ande-

⁶ Weniger Anlaß zur Kritik dürfte dagegen die Tatsache geben, daß im folgenden, wenn nicht anders vermerkt, die Finanzierung der Subvention außer acht gelassen wird. Immerhin wäre es reizvoll, die „Budgetinzidenz“ für Einkommensgruppen, Sektoren und Regionen und damit Nettozahler und Nettoempfänger zu ermitteln.

⁷ R. A. Musgrave, Finanztheorie, 2. Aufl., Tübingen 1969, S. 181.

⁸ W. Meinhold, Artikel „Subventionen“, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 10, S. 245.