

---

## Ungleichheit, das richtige Maß

---

Prof. Dr. Christian Keuschnigg, Universität St. Gallen, christian.keuschnigg@unisg.ch

***In Kürze:** Ungleichheit hat viele Ursachen. Besondere Talente, große Erbschaften, reines Glück im Leben, Motivation und Geduld fördern den Reichtum, und der Mangel davon endet meist in Armut. Ja sogar ein schönes Aussehen kann zu Reichtum führen, wie uns die beeindruckenden Gagen mancher Supermodels zeigen. Ungleichheit ist auch eine höchst dynamische Angelegenheit. Zwar mag die Verteilung in der Gesamtheit der Bevölkerung stabil sein, aber im persönlichen Leben verändert sich die Position in der Gesellschaft ständig. Mit 20 hat man noch wenig Einkommen, mit 60 haben die meisten aber ein ansehnliches Vermögen erwirtschaftet. Andere haben alles verloren, sei es aus Pech oder mangelndem Geschick. Die Kinder haben es oft besser als die Eltern. Manchmal können sie aber nicht mehr denselben Erfolg erzielen. Ungleichheit kann sich im Laufe des Lebens und über die Generationen zementieren oder laufend verändern.*

---

### UNGLEICHHEIT UND SOZIALE MOBILITÄT

---

Eine erfolgreiche Karriere verhilft zu sozialem Aufstieg. Insolvenzen, lang andauernde Arbeitslosigkeit wegen mangelnder Qualifikation, und andere Unglücksfälle können den Abstieg einleiten und in Armut enden. Die Aussicht auf Erfolg und sozialen Aufstieg weckt Hoffnungen, macht auch schwierige Ausgangsbedingungen erträglicher und lässt Ungleichheit weniger abschreckend erscheinen. Der Mangel an Perspektiven und die Fesselung mit einem ungünstigen Schicksal führt dagegen zu Unzufriedenheit, Verzweiflung und Aggressivität. Eine gute soziale Sicherung mindert die Angst vor dem Abstieg und fördert die Risikobereitschaft, ohne die es keinen großen Fortschritt gibt. Es ist zu vermuten, dass eine hohe Mobilität nach oben verbunden mit ausreichender sozialer Sicherung den Zusammenhalt in der Gesellschaft fördert.

Die Uneinigkeit in Verteilungsfragen beginnt schon bei der Frage, worin sich Ungleichheit ausdrückt. So wurde die überaus hohe Konzentration der Finanzvermögen als Ausdruck höchster Ungleichheit beklagt. Es ist aber unvollständig und sogar irreführend, bei Verteilungsfragen nur auf die Konzentration des Finanzvermögens zu schauen. Es kommt auf die Verteilung des Wohlstands in der Gesellschaft an, also auf die Verteilung des verfügbaren Einkommens, das für laufenden Konsum zur Verfügung steht, und nicht auf die Verteilung des Finanz- und Sachvermögens alleine. Wenn das Finanzvermögen eine nachhaltige Einkommensquelle auch für die nachfolgenden Generationen bleiben soll, dann steht für den laufenden Konsum ja nur der erzielbare Ertrag zur Verfügung, und nicht der Bestand selbst. Und viele brauchen Teile des Finanzvermögens langsam auf, um bis zum erwarteten Lebensende den gewohnten Konsum im Alter zu erhalten. Die Ungleichheit wird nicht deshalb grösser, und die unteren Gruppen sind nicht deshalb weniger reich, weil sie wenig Finanzvermögen haben. Ihr Wohlstand ist vorwiegend mit den Ansprüchen an den Sozialstaat gesichert. Die mit den hohen Sozialbeiträgen erworbenen Leistungsansprüche sind ebenfalls Vermögen im weiteren Sinn, wenn auch für spezifische Zwecke reserviert und nicht weitervererbbar. Rechnet man die erworbenen Pensionsansprüche in Vermögen um und zählt es zum Finanz- und Sachvermögen dazu, dann ist das resultierende Gesamtvermögen wesentlich gleichmäßiger verteilt. Die Konzentration der Finanz- und Sachvermögen, die nur einen Teil des Gesamtvermögens ausmachen, darf nicht isoliert betrachtet werden. Auch die Bedeutung der Erbschaften als Quelle von Ungleichheit darf nicht überschätzt werden. Für Deutschland wurde jüngst ermittelt, dass

die Vermögen zu etwa zwei Drittel auf Eigenleistung und einem Drittel auf Erbschaften zurückgehen, wobei dieses Verhältnis über alle Einkommensgruppen in ähnlicher Form zutrifft.<sup>1</sup> Gerade der soziale Aufstieg, der einer Zementierung der Ungleichheit verhindern soll, ist mit Vermögensaufbau zu Lebzeiten verbunden, und eine Behinderung der Vermögensbildung mag auch die soziale Mobilität nach oben beeinträchtigen.

Ungleichheit ist unvermeidlich. Aber wie Reichtum und Armut zu bewerten sind, hängt auch davon ab, wie sie zustande kommen. Wahrscheinlich haben die Wenigsten ein Problem mit Milliarden als Ausdruck höchster Ungleichheit, die mit einer phänomenalen Geschäftsidee einem kleinen Unternehmen zu ungeahntem Wachstum verholfen haben, dabei unsäglich reich geworden sind, ordentlich Steuern bezahlt haben und mit tausenden von neuen Jobs viele andere auf dem Weg nach oben mitgenommen haben. Wenn Innovation das Entscheidende ist, um höheren Wohlstand in der Gesellschaft zu erwirtschaften, dann dürfen wir uns nicht beklagen, wenn ein neues „Runtastic“ entsteht, die Gründer reich werden und damit die Vermögenskonzentration zunimmt.<sup>2</sup> Problematisch ist es aber mit jenen, die ihren Reichtum unlauterem Wettbewerb, Übervorteilung anderer und dem Ausnutzen exklusiver Beziehungen verdanken und die mit Abschottung und Behinderung ihren Reichtum erfolgreich zu verteidigen wissen. Ähnlich ist es am unteren Einkommensende. Die wenigsten werden ein Problem mit der Unterstützung von unverschuldet in Not geratenen Personen haben, die sich auch mit noch so großer Anstrengung kaum selbständig aus der Armut befreien können. Viel schwieriger fällt es, die Unterstützung jener gut zu heißen, die mangels Eigeninitiative, Motivation und aus Bequemlichkeit gebotene Chancen nicht ergreifen und wählerisch sind, ihre Möglichkeiten nicht ausschöpfen und der Gesellschaft damit hohe, aber durchaus vermeidbare Kosten aufbürden.

---

#### UNGLEICHHEIT VERMEIDEN

---

Es wird wohl kaum jemanden geben, der eine maßvolle Umverteilung und soziale Sicherung nicht unterstützen wollte. Allein, was maßvoll ist, darüber dürfte es so viele Meinungen wie Bürgerinnen und Bürger im Land geben und ist eine konfliktreiche weltanschauliche Frage. Aber bevor man mit viel Umverteilung und dem Ausbau der Sozialwerke Ungleichheit verringern will, sollte man die Ursachen bekämpfen und dafür sorgen, dass von vornherein möglichst wenig Ungleichheit entsteht. Was man vorher versäumt hat, muss man nachher mit kostspieligen Maßnahmen reparieren. Es gibt zwei zentrale Stoßrichtungen für eine vorausschauende, vorbeugende Politik, nämlich Bildung und Wettbewerb.

Mangelnde Bildung und unzureichende Qualifikation schließen den Zugang zu anspruchsvolleren und gut bezahlten Jobs aus, erzeugen ein hohes Arbeitslosenrisiko, verlängern die Dauer der Arbeitslosigkeit, führen zu eher ungesunderer Lebensweise und mangelnder Vorsorge aus Unwissen, und verkürzen tendenziell die Lebenserwartung. Defizite auf diesem Gebiet legen den Grundstein für eine Überbeanspruchung des Sozialstaats. Zwar setzen bei weitem nicht jedes Unternehmertum und jede erfolgreiche Karriere einen akademischen Abschluss voraus, aber neben Motivation und Geduld sind besondere berufliche Fertigkeiten und praktisches Erfahrungswissen immer notwendig. Die zentrale Herausforderung des Bildungssystems ist es dabei, Kinder aus bildungsfernen Elternhäusern zu erreichen. Die Reichen und Gebildeten sorgen von selbst dafür, dass ihre Kinder die bestmögliche Ausbildung erhalten und bessere Startchancen im Wettbewerb erhalten.

Es kann nur eine andauernde Zementierung der Ungleichheit bedeuten, wenn in Österreich nahezu zwei Drittel der 17-Jährigen, deren Eltern über einen Hochschulabschluss verfügen, die AHS besuchen, und in urbanen Gebieten noch mehr, während nur 8% der Kinder Aussicht auf eine AHS-Matura haben, wenn ihre Eltern nur über Pflichtschulabschluss verfügen. Ein ähnliches

---

<sup>1</sup> Bönke, T., G. Corneo und C. Westermeier (2015), Erbschaft und Eigenleistung im Vermögen der Deutschen: Eine Verteilungsanalyse, Freie Universität Berlin.

<sup>2</sup> Die Firma Runtastic startete 2009 und hat den Gründern und Eigentümern in wenigen Jahren durch Verkauf im Sommer 2015 etwa 220 Mio. Euro eingebracht.

Bild präsentiert sich für andere höhere Schultypen und in der sozialen Schichtung der Studienanfänger.<sup>3</sup> Nicht nur zementiert dies die Ungleichheit und hemmt die soziale Mobilität nach oben, es ist auch eine Vergeudung von gesamtwirtschaftlichem Talent in großem Stil. Der nächste „Einstein“ und die nächste „Marie Curie“ können sich nicht aussuchen, in welches Elternhaus sie hineingeboren werden. Landen sie in der zweiten Gruppe, dann werden ihre Talente nicht gehoben. Wenn man sich in Österreich über Wachstumsschwäche, Ungleichheit und die Zukunft Sorgen macht, dann muss die Politik hier ansetzen und die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems steigern. Die größten Erträge für die Gesellschaft werden dabei im frühkindlichen Alter realisiert. Deshalb sind die allgemeine Pflicht zum Besuch von Kindergarten und Primar- und Sekundarstufe und eine hohe Qualität der Ausbildungsleistung so wichtig. Versäumnisse wirken sich für die Kinder aus bildungsfernen Elternhäusern besonders schädlich aus und zementieren Ungleichheit. Die Forschung zeigt, dass gerade die Investitionen in frühkindlichem Alter die höchsten Bildungserträge für das eigene Fortkommen und für die Gesellschaft abwerfen. Dort werden eine Bildungshaltung für den Rest des Lebens geschaffen, der Grundstein für den Erfolg in den nachfolgenden Stufen gelegt und die Chancen für sozialen Aufstieg geschaffen. Die Wirkungen sind lang anhaltend, denn Bildung ist ein aufbauender Prozess, wo der spätere Wissenserwerb auf den in der vorausgehenden Bildungsstufe erworbenen Kenntnissen baut.

Ungleichheit entsteht auch durch mangelnden Wettbewerb. Fairen Wettbewerb sicherzustellen muss daher die zweite Stoßrichtung für ein inklusives Wachstum sein, an dem alle teilhaben können. Freier Wettbewerb ist der Inbegriff der Chancengleichheit und Voraussetzung für den Aufstieg. Wie kann jemand mit Unternehmertum und Selbständigkeit reich werden, wenn er schon beim Start an bürokratischen Auflagen, unlauteren Geschäftspraktiken der Etablierten und übertrieben restriktiven Zugangsbedingungen für lukrative Berufe scheitert? Mangelnder Wettbewerb führt zu Umverteilung nach oben und begünstigt Ungleichheit. Unlauterer Wettbewerb, Übervorteilung und Marktabschottung gegenüber neuen Konkurrenten erzeugen Monopolrenten und anstößige Gewinne, die von den Reichen lukriert und von allen in Form höherer Preise und geringerer Realeinkommen bezahlt werden. Spitzengehälter von Managern, Ärzten und Stars in Sport und Kultur und die Supergagen von weltbekannten Models sind kein Problem, solange sie im fairen Wettbewerb ohne Benachteiligung anderer zustande kommen und die vorgesehenen Steuern gezahlt werden. Diese Leistungsträger tragen ja auch den Löwenanteil des Steueraufkommens bei, von dem alle profitieren.<sup>4</sup> Je mehr es davon gibt, umso besser für die Staatskasse. Die Spitzengehälter und hohen Gewinne sind nur dann ein Problem, wenn sie im unlauteren Wettbewerb, durch Übervorteilung, über exklusive Beziehungen und durch Intransparenz in der Gehaltsbestimmung zustande kommen. Aber dann gibt es zur Verwirklichung der „richtigen“ Spitzeneinkommen nur einen Weg: eine konsequente Wettbewerbspolitik, eine griffige Unternehmenskontrolle (Corporate Governance) durch Stärkung der Eigentümerrechte, investigative und unabhängige Medien, die Missstände aufdecken, und ein leistungsfähiges Justizsystem, welches Gesetzesverstöße im unlauteren Wettbewerb sofort abstruft. Was dann noch an Spitzengehältern übrig bleibt, schafft in einer leistungsfähigen Marktwirtschaft Wohlstand für alle. Mit einer konfiskatorischen Besteuerung trifft man aber alle, die „guten“ wie die „schlechten“ Spitzengehälter.

Der Kampf gegen die Ursachen der Ungleichheit zeichnet eine vorbeugende, vorausschauende Politik aus, die eine übertriebene Ungleichheit erst gar nicht entstehen lässt und eine Überlastung des Wohlfahrtsstaates verhindert. Eine solche Politik verwirklicht gleichzeitig das Prinzip, dass der Kuchen möglichst groß werden soll, bevor man ihn verteilt. Ein Mangel an Bildung und die Aushebelung des Wettbewerbs bremsen das Wachstum und tragen gleichzeitig

---

<sup>3</sup> Vgl. Bruneforth, M. und L. Lassnigg (2012), Nationaler Bildungsbericht Österreich 2012. Das Schulsystem im Spiegel von Daten und Indikatoren, Graz: Leykam, S. 124 ff.

<sup>4</sup> Nach einer Zusammenstellung des BMF tragen die obersten 1% der Lohnsteuerzahler, auf die sich naturgemäß auch die Finanzvermögen konzentrieren, ca. 15% des Lohnsteueraufkommens, die obersten 10% steuern 50% bei, während auf die untersten 50% nur 3% des Aufkommens entfallen.

zu mehr Ungleichheit bei. Bildung und freier Wettbewerb sind Grundvoraussetzung für Chancengleichheit und Fairness.<sup>5</sup> Dabei gibt es aber keine schnellen Erfolge. Die Wirkungen treten langsam und schleichend ein. Versäumnisse von heute wird das Land in zwei bis drei Jahrzehnten bitter bereuen. Es dauert dann ebenso lange, die Fehlentwicklungen wieder zu korrigieren. Bildung, Innovation und Wettbewerb sind die zentralen Politikfelder, mit denen der Wohlstand und eine ausgewogene Verteilung für nachfolgende Generationen erhalten werden. Diese Investitionen mindern soziale Risiken und sichern damit einen leistbaren Sozialstaat auch in den kommenden Jahrzehnten. Ungleichheit und Verteilung dürfen nicht nur statisch zu einem Zeitpunkt, sondern müssen über die Generationen hinweg betrachtet werden. Es gibt eben eine Verteilung innerhalb und zwischen den Generationen.

---

### UMVERTEILUNG IM NACHHINEIN

---

Was im Vorhinein an Ungleichheit nicht verhindert werden kann, muss im Nachhinein durch Umverteilung auf ein erträgliches Ausmaß zurechtgestutzt werden. Wieweit das geschehen soll, darüber wird es nie Einigkeit geben. Der demokratische Prozess muss eben zu einem Kompromiss finden, der von allen großen Lagern noch akzeptiert und mitgetragen werden kann. Dabei sind zwei Grundüberlegungen wichtig: Umverteilung hat einen Preis und wird mit zunehmender Umverteilung immer kostspieliger; und Umverteilung sollte transparent und nur in eine Richtung erfolgen, nämlich von oben nach unten.

Umverteilung hat einen Preis und führt zu einem schwierigen Zielkonflikt in der Politik. Mehr Umverteilung macht zwar alle gleicher, mindert aber auch den Kuchen, der verteilt werden kann, so dass alle weniger haben. Eine hohe Steuerbelastung lähmt das Wachstum und mindert die Einkommen, die erwirtschaftet werden. Die leistungshemmenden Wirkungen einer progressiven Besteuerung sind viele: die Erwerbsbeteiligung sinkt; das Karrierestreben lässt nach; Ersparnisbildung, Investitionen und Innovation schwächeln, wenn erhebliche Teile des Ertrags wegbesteuert wird; Unternehmen kaufen Vorleistungen aus dem billigen Ausland zu anstatt mit inländischer Arbeit selbst zu produzieren oder wandern ganz ab; und Pusch und Schattenwirtschaft werden immer mehr. Wir zahlen für die Steuern zweimal, einmal indem wir sie dem Finanzamt abliefern, und ein zweites Mal, weil wir eben weniger verdienen, wenn die Steuern das Wachstum hemmen. Diese sprichwörtliche Mehrbelastung treibt die Kosten der Staatsfinanzierung nicht linear, sondern progressiv in die Höhe. Weil die Steuer- und Abgabenbelastung in Österreich schon überdurchschnittlich hoch ist, ist eine weitere Ausdehnung der staatlichen Ausgaben für Umverteilung und andere Zwecke unverhältnismäßig teuer, teurer als anderswo. In der Diskussion über das „richtige“ Ausmaß an Umverteilung sollte man den Preis, der dafür gezahlt werden muss, nicht vernachlässigen. Ein nachhaltiger Sozialstaat muss eben auch leistbar sein.

Ähnliche Überlegungen treffen auch bei den Empfängern der Umverteilung zu. Es gibt sie eben beide, jene, welche unverschuldet in Not geraten sind und die Unterstützungsleistungen verdienen und brauchen, und jene, die das System ausnutzen und allzu lange in Anspruch nehmen, obwohl ein Wechsel in die Beschäftigung mit zumutbaren Bedingungen schneller möglich wäre.<sup>6</sup> Da eine scharfe Unterscheidung zwischen diesen Gruppen schwer möglich ist, hat die Politik ein schwieriges Abwägungsproblem. Je großzügiger die Leistungen sind, desto mehr Arbeits- und Erwerbslose muss sie unterstützen, weil ein Teil der Leistungsempfänger in den Anstrengungen nachlässt oder zu früh aufgibt, intensiv nach Beschäftigung zu suchen, sich die nötigen Qualifikationen anzueignen oder auch Abstriche zu machen, was Bezahlung und Attraktivität der Jobangebote betrifft. Die aktive Arbeitsmarktpolitik kann das Problem mit

---

<sup>5</sup> Auch im Sport bedeutet Fairness nicht, dass alle den ersten Platz erhalten, sondern dass alle möglichst gleiche Chancen auf den ersten Platz haben. Doping und Fouls dagegen sind unlauterer Wettbewerb, die zu Ungleichheit unter den Sportlern führen.

<sup>6</sup> Solidarität soll auch von den Empfängern geleistet werden, indem sie große Anstrengungen unternehmen, sich möglichst rasch von der Abhängigkeit zu befreien und die Kosten für die Geber möglichst gering zu halten. Eine Solidarität, die einseitig bleibt, dürfte nur wenig nachhaltig sein.

Information, Angeboten zur Umschulung und Qualifizierung für Tätigkeiten mit höheren Beschäftigungschancen, und auch mit Kontrollen und Sanktionen reduzieren und so zu einer Eindämmung der Erwerbslosigkeit beitragen. Diese Ausgaben rechnen sich teilweise von selbst und gehören zu einem ausgebauten Sozialstaat dazu. Mit jedem Erwerbslosen, der in eine Beschäftigung gebracht wird, gibt es einen Leistungsempfänger weniger und einen Steuer- und Beitragszahler mehr, so dass die Staatsfinanzen zweimal profitieren.<sup>7</sup>

Der doppelte Vorteil des Staates ist aber ein doppelter Nachteil für die Erwerbslosen. Ein ausgebauter Sozialstaat erhält den Wohlstand in den Notlagen des Arbeitslebens, er besteuert aber auch übermäßig stark die Teilnahme am Arbeitsmarkt und führt zu sehr hohen „Teilnahmesteuersätzen“. Geht man der Einfachheit halber von einer Ersatzquote von 50% und einer Beitrags- und Steuerbelastung von 30% aus, dann machen die entgangenen Unterstützungszahlungen zusammen mit den zu zahlenden Steuern und Abgaben 80% des neuen Bruttogehalts aus.<sup>8</sup> Je großzügiger die Leistungen gewählt werden, desto mehr muss die Steuer- und Beitragslast erhöht werden, um die Sozialausgaben zu finanzieren, und desto höher sind die Teilnahmesteuersätze. Wenn dann der Abstand zwischen den verfügbaren Einkommen in der Erwerbslosigkeit und der Beschäftigung geringer wird, dann können die Anreize und Anstrengungen, sich aus der Erwerbslosigkeit zu befreien, nur Schaden nehmen. Zwar mag man einwenden, dass starke Anreize nichts nützen, wenn auf der anderen Seite die Jobs nicht da sind. Aber die Jobs sind eben auch deshalb nicht da, weil die Wirtschaft angesichts steigender Beitrags- und Steuerbelastung nur wenig rentable Beschäftigung für diese Gruppen zustande bringen kann. In Österreich steigt die Arbeitslosigkeit. Sie ist vor allem ein Problem der Geringqualifizierten. Angesichts des technologischen Wandels in der Wirtschaft und der Spezialisierung auf höherwertige Jobs im internationalen Wettbewerb geht der Bedarf immer mehr in Richtung höherer Qualifikationen. Deshalb ist eine Kostensteigerung am unteren Ende für die Beschäftigungschancen sehr verhängnisvoll.

Die Bekämpfung von Erwerbslosigkeit und Armut hat eine statische und eine dynamische Komponente. In einer statischen Betrachtung geht man von gleichbleibenden Zahlen aus. Man kann die Zurückgebliebenen großzügiger unterstützen und das Geld von oben holen. Aber die Zahlen bleiben nicht gleich. Die Arbeitslosigkeit steigt und konzentriert sich dabei auf das untere Qualifikationsende. Dies passiert aus vielen Gründen, aber auch, weil die hohen Teilnahmesteuersätze mit negativen Anreizen verbunden sind und jede Politik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erschweren. Wenn die Arbeitslosenquote steigt, sinken die Beschäftigungsquote und die Zahl der Steuer- und Beitragszahler. Diese Entwicklung steht dem Gedanken der sozialen Mobilität nach oben diametral entgegen, wonach die Zahl der Erwerbslosen abnehmen und mehr Menschen in höhere Einkommensstufen vorstoßen sollen. Damit hätte man weniger Erwerbslose und mehr Beschäftigte, die zudem auf der Einkommensleiter schneller aufsteigen. Die Aufsteiger lassen den Einkommenskuchen wachsen, der verteilt werden kann. Soziale Mobilität nach oben kann mit vielen Maßnahmen unterstützt werden, allen voran Bildung und Qualifikation. Aber man sollte die Wirksamkeit dieser Politik nicht wieder damit aushebeln, indem man die Teilnahmesteuersätze am unteren Ende und die Steuer- und Beitragsbelastung für die aktiv Beschäftigten abschreckend hoch werden lässt. Man kann es drehen und wenden, wie man will. Die Politik muss einen schwierigen Zielkonflikt zwischen weniger Ungleichheit und einem besseren Gesamtergebnis auflösen. Beides gleichzeitig ist in den seltensten Fällen möglich.<sup>9</sup> Es kommt eben auf das richtige Maß an Umverteilung und verbleibender Ungleichheit an.

---

<sup>7</sup> Genau aus demselben Grund ist ein Anstieg der Arbeitslosigkeit für die öffentlichen Finanzen so kostspielig. Die Sozialausgaben steigen und gleichzeitig nehmen die Steuer- und Beitragseinnahmen ab.

<sup>8</sup> Diese hohen Teilnahmesteuersätze sind typisch für die ausgebauten Wohlfahrtsstaaten Europas, vgl. Immervoll, H., H.J. Kleven, C.T. Kreiner, E. Saez (2007), Welfare Reform in European Countries: A Microsimulation Analysis, *Economic Journal* 117, 1-44.

<sup>9</sup> Dieser Zielkonflikt bezieht sich auf den Steuer- und Transfermechanismus. Ist die Ungleichheit auf eine Marktstörung zurückzuführen, dann sind tatsächlich weniger Ungleichheit und ein besseres Gesamtergebnis

Trotz vorbeugender Politik und hoher Kosten braucht es eine Umverteilung „im richtigen Maß“. So umstritten das richtige Maß und so verschieden die Bereitschaft sind, für weitergehende Umverteilung Steuern und Abgaben zu zahlen, sollten wenigstens zwei Grundsätze allgemeine Akzeptanz finden: Umverteilung soll nur in eine Richtung, nämlich von oben nach unten erfolgen; und sie sollte treffsicher und damit transparent sein, damit jeder erkennen kann, was seine oder ihre Nettoposition gegenüber dem Staat tatsächlich ist. In Österreich sind jedoch diese beiden Grundsätze schwer verletzt. Die Behauptung ist, dass heute kaum jemand sicher sagen kann, ob er mehr oder weniger Steuern zahlt als andere in vergleichbarer Situation, und was ihre oder seine individuelle Nettoposition gegenüber dem Staat genau ist. Drei Beispiele sollen das verdeutlichen.

Das Steuersystem ist mit einer Vielzahl von Abzügen und Vergünstigungen durchlöchert. In der Einkommensteuer gehen etwa 35% des möglichen Aufkommens wegen der Begünstigungen wieder verloren.<sup>10</sup> Umso höher und leistungsfeindlicher müssen die Steuersätze sein, um die notwendigen Einnahmen noch zu erzielen. Zwar lässt sich für jede Begünstigung eine schöne Begründung formulieren. Allein für den außenstehenden Beobachter ist der Sinn oft schwer nachvollziehbar. Viele Begünstigungen sind auch nicht evaluiert, sodass unklar bleibt, ob die damit verbundenen Ziele tatsächlich erreicht werden. Die Folgen sind schwerwiegend. Die Komplexität und Intransparenz der Steuer sind hoch, und ebenso hoch sind die Verwaltungskosten beim Staat und die Erfüllungskosten bei Privatpersonen und Unternehmen. Nicht nur wird die Ergiebigkeit der Steuer ausgehöhlt, es werden grundsätzliche Prinzipien der horizontalen und vertikalen Gerechtigkeit verletzt. Die im Tarif beabsichtigte Umverteilung von oben nach unten wird wieder teilweise durch die Begünstigungen ausgehebelt. Die begünstigte Besteuerung des 13. und 14. Gehalts, für die keine nachvollziehbare ökonomische Begründung erkennbar ist, wirkt oben stärker entlastend als unten. Auch die anderen Begünstigungen entlasten oben tendenziell stärker als unten, weil die Steuerzahler besser informiert und beraten sind, und weil sich der Aufwand aufgrund der höheren Steuersätze stärker lohnt. Die unteren Gruppen wissen oft nicht, was ihnen zusteht, und nehmen Begünstigungen teilweise nicht in Anspruch. Die horizontale Gerechtigkeit nimmt ebenfalls Schaden. Der eine kann eine Begünstigung wie z.B. Pendlerpauschale in Anspruch nehmen, der andere nicht, und schon zahlen Personen mit gleichem Einkommen unterschiedlich viel Steuer. Am Ende fühlt sich jeder ungerecht behandelt (für 2011 hat der Rechnungshof 558 Begünstigungen gezählt). Auch die Politik kann nicht präzise sagen, in welche Richtung sie genau umverteilt.<sup>11</sup>

Eine erhebliche Umverteilung erfolgt auch über das Pensionssystem. Eine der großen neueren Errungenschaften ist die Einführung des Pensionskontos, welches mehr Transparenz schafft und den individuellen Pensionsanspruch in Abhängigkeit von den eigenen Beitragsleistungen klar nachvollziehbar macht. Das zentrale, weiterbestehende Problem ist jedoch, dass die Konten nicht mit eigenen Beiträgen ausfinanziert sind, und dass über das Pensionssystem viele versicherungsfremde Leistungen finanziert werden. Das Pensionssystem ist schwer im Defizit und muss aus allgemeinen Steuermitteln bezuschusst werden. Die gesamten Bundesmittel inklusive Ausgleichszulagen decken etwa 27% der Gesamtaufwendungen ab. Damit bleibt

---

gleichzeitig möglich. Die Bekämpfung von unlauterem Wettbewerb, Preisabsprachen, Monopolen und damit der übermäßigen Gewinne von reichen Eigentümern schrumpft nicht nur die Top-Einkommen, sondern begünstigt auch das Wachstum für alle. Ähnliches gilt für überschießende Managergehälter, wenn sie auf mangelhafte Unternehmerkontrolle zurückzuführen sind. Um diese Marktstörungen zu beseitigen, braucht es eine Stärkung der Unternehmenskontrolle und eine griffige Wettbewerbspolitik, und nicht den Steuer- und Transfermechanismus.

<sup>10</sup> Siehe Bericht des Rechnungshofes (2013), Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht, Bund 2013/3, S. 111-191.

<sup>11</sup> Mit den Begünstigungen in der Mehrwertsteuer ist es ähnlich. Manche der niedrigeren Sätze sind einfach Wettbewerbsverzerrungen zwischen Branchen. Als Verteilungsinstrument ist die Mehrwertsteuer wenig geeignet, weil dies mit hohen und teuren Streuverlusten verbunden ist. Vgl. dazu Keuschnigg, C. (2015), Standpunkte zur österreichischen Wirtschaftspolitik, Passagen Verlag, Wien, S. 39 ff.

zunächst versteckt, dass schon heute die Kosten für die Alterssicherung viel höher sind als es die ohnehin hohen Pensionsbeiträge anzeigen. Der Großteil der Steuereinnahmen kommt aus Lohn- und Mehrwertsteuern, die letzten Endes wieder die Arbeitnehmer zahlen. Aber niemand weiß genau, wie viele Prozentpunkte der eigenen Steuern auf den Pensionszuschuss entfallen, und wieviel der eigenen Pension man mit eigenen Beiträgen selbst finanziert hat und wieviel von anderen Steuer- und Beitragszahlern stammt. Eine klarere Information würde den Bürgern in ihrer Meinungsbildung helfen.

Noch problematischer ist, dass der Pensionszuschuss unweigerlich zu unkoordinierter Umverteilung (oder Quersubventionierung in der Versicherungssprache) in verschiedenste Richtungen führt, weil eine individuell zurechenbare Leistung nicht mit eigenen Beiträgen, sondern von anderen Beitragszahlern oder aus dem allgemeinen Steuertopf von anderen Steuerzahlern bezahlt wird. Wenn beispielsweise wie in der jüngsten Vergangenheit beschlossen wird, dass die hohen Pensionen um 0% und niedrigen Pensionen um bis zu 2% steigen, dann werden damit nicht nur wohlverworbene Versprechen der reicheren Pensionisten gebrochen, sondern es wird im Pensionssystem zwischen reich und arm zusätzlich umverteilt. Das Problem dabei ist nicht das Anliegen, mehr umzuverteilen, sondern dass diese Umverteilung unkoordiniert mit dem progressiven Steuer- und Transfersystem erfolgt und – anstatt strikter Gleichbehandlung – plötzlich zwischen den jüngeren erwerbstätigen Generationen und den Pensionisten unterschiedliche Maßstäbe in der Umverteilung angelegt werden. Hohe Lohneinkommen und Pensionen sollen progressive Steuern zahlen, niedrige Einkommen sollen Ersatzleistungen und Zuschüsse erhalten, und das nach vergleichbaren Kriterien für jung, alt und alle anderen Bevölkerungsgruppen. Eine weitere schwer begründbare Umverteilung ist diejenige zwischen Männern und Frauen. Frauen gehen früher in Pension und leben länger. Das frühere Pensionsantrittsalter ist nicht nur teuer für das System, sondern behindert die Gleichbehandlung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt, weil jede Anstrengung und Investition in die Qualifikation der Frauen von der Wirtschaft weniger lange genützt werden kann. Probleme in der Vereinbarkeit von Beruf und Familie sollen an der Wurzel, in der Haupterwerbsphase, gelöst werden, anstatt im Nachhinein mit früherem Pensionsantrittsalter für etwas zu kompensieren, was vorher versäumt worden ist.

Eine ganz erhebliche Umverteilung geht zulasten zukünftiger Generationen. Zwar reichen heute die Beiträge der Aktiven ergänzt um die allgemeinen Steuermittel für den Pensionszuschuss aus, um die Pensionen der heutigen Ruheständler zu finanzieren. Wie schon in der Vergangenheit gibt aber das System den heutigen Aktiven im Verhältnis zu ihren Beitragszahlungen zu hohe Pensionsversprechen. Würde die nächste Generation der Aktiven genau dieselben Beiträge und Pensionszuschüsse leisten, dann reichen diese angesichts der steigenden Lebenserwartung nicht mehr aus, um diese Pensionsversprechen zu erfüllen. Wenn die nächsten Generationen das Problem dann endgültig nicht mehr weiterwälzen können, dann müssen sie sehr viel höhere Belastungen in Form von höheren Beitragszahlungen, geringeren Pensionen oder längerer Lebensarbeitszeit akzeptieren, oder es werden die Pensionsversprechen an die heutigen Beitragszahler gebrochen. Die jüngsten Generationen ahnen es heute schon, dass sie die Rechnung werden bezahlen müssen.

Die öffentliche Bereitstellung von individuell zurechenbaren Leistungen, die über Steuern anstatt Nutzungsgebühren finanziert werden, und die administrierten Preise wie z.B. auf dem Wohnungsmarkt, führen ebenfalls zu mangelnder Treffsicherheit und Koordination der gesamten Umverteilung. Ein Beispiel ist der freie Zugang zur Universitätsausbildung. Akademiker zählen zu den besser verdienenden Teilen der Bevölkerung, sind weniger oft arbeitslos und beziehen viele andere Vorteile aus dem Studium. Nachdem die Universitäten und damit die Kosten eines Studiums aus dem allgemeinen Steuertopf finanziert werden, findet eine Umverteilung von unten nach oben, und innerhalb einer Einkommensklasse zwischen Akademikern und Nicht-Akademikern statt. Nachdem die Kinder aus reichen Elternhäusern und Akademikerfamilien wesentlich öfter ein Universitätsstudium in Anspruch nehmen wie z.B. die Kinder aus Arbeiter- und Bauernfamilien, trägt das kostenlose Universitätsstudium eher zur Zementierung der Ungleichheit anstatt zu mehr Mobilität von unten nach oben bei. Die fehlende

Information über den Wert der bezogenen Leistung beeinträchtigt das Kostenbewusstsein in der Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen. Weder wissen die Studierenden genau, wieviel sie an Umverteilung eigentlich von der Gemeinschaft der Steuerzahler erhalten, noch weiß die Politik genau, in welche Richtung und wieviel sie damit umverteilt. Diese versteckte Umverteilung nach unklaren Kriterien könnte mit Studiengebühren beseitigt werden, verbunden mit einem Programm für Studienkredite, damit ein Studium nicht an Finanzierungsfragen scheitert. Mit einem großzügig ausgebauten Stipendienwesen könnte der Staat gezielt die soziale Mobilität von unten nach oben fördern und die Unterstützung auf jene beschränken, die sie wirklich brauchen. Ähnliches gilt für Mietpreisregelungen und andere administrierte Preise. Die geschützten Preise können einen erheblichen Subventionsanteil enthalten. Wenn die Preise nicht kostendeckend sind, bewirken sie über kurz oder lang eine Verknappung des Angebots und verschärfen die Wohnungsknappheit. Zudem findet eine versteckte Umverteilung nicht nur von Produzenten zu Nachfragern, sondern auch unter den Nachfragern statt. Der eine kommt in den Genuss einer subventionierten Wohnung und der andere nicht, so dass es sehr schnell zu einer Ungleichbehandlung von Personen mit gleichem Einkommen kommen kann. Meist ist auch der Wert der versteckten Subvention nicht transparent, so dass weder die Begünstigten noch die Politik genau wissen, wie viel an Unterstützung bezogen und wie viel genau umverteilt wird.

---

#### *EIN KORREKTES VERHÄLTNIS ZUM STAAT*

---

Das Problem ist nicht so sehr der Umfang der geleisteten Umverteilung, sondern wie umverteilt wird. Der Wohlfahrtsstaat in Österreich ist in seiner Treffsicherheit schwer beeinträchtigt von einer Vielzahl selektiver Begünstigungen für individuell zurechenbare Leistungen, die von allen bezahlt werden. Damit findet versteckte Umverteilung in nicht beabsichtigte Richtungen statt. Es werden individuell verursachte Kosten für die Inanspruchnahme von Staatsleistungen verschleiert. Weder die Bürger noch die Politik wissen genau, wer tatsächlich wie stark begünstigt oder benachteiligt wird. Die Vielzahl von Steuerbegünstigungen führt zu neuen Ungleichbehandlungen von vergleichbaren Personen und hebt wenigstens teilweise die beabsichtigte Umverteilung von oben nach unten aus. Die mangelnde Trennung von Versicherung und Umverteilung und die mangelnde Gebührenfinanzierung von individuell zurechenbaren Leistungen verwischt die Trennlinie zwischen einem korrekten Preis für eine Gegenleistung und einer Steuerzahlung bzw. Unterstützungsleistung. Die Bürger können nicht mehr genau unterscheiden, wann sie einen selbsterworbenen Anspruch einlösen, und wann die Steuerzahlung bzw. der Bezug einer Begünstigung beginnt. Das ist kein korrektes Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zu ihrem Staat.

Eine Umverteilung in nicht beabsichtigte oder nicht notwendige Richtungen bläht die Umverteilungsausgaben auf, ohne dass für die Gesellschaft ein Mehrwert im Hinblick auf eine Minderung der Ungleichheit nach klaren Kriterien der Gerechtigkeit erzielt würde. Dementsprechend ist inzwischen die Steuer- und Beitragsbelastung auf ein unzumutbar empfundenes Niveau angewachsen und zu einem schweren Nachteil im internationalen Wettbewerb geworden. Die mangelnde Transparenz und Treffsicherheit erzeugt weitere Folgeprobleme. Es gibt immer jemanden in ähnlichen Verhältnissen, der gleich viel verdient, aber wesentlich mehr an Steuervorteilen und öffentlichen Leistungen herausholt. Jeder meint, er zahle zu viel und bekomme zu wenig. Die Bürgerinnen und Bürger entwickeln zunehmend das Gefühl, dass sie nicht mehr genug Gegenleistung für ihre Steuer- und Beitragszahlungen bekommen, und versuchen, angesichts mangelnder Qualität den Preis zu drücken. Ein Weg dazu ist der Kampf um selektive Begünstigungen, die von allen bezahlt werden. Angesichts der hohen Steuersätze zahlt sich der Aufwand aus, weil jeder Abzug eine besonders hohe Entlastung für die Begünstigten bringt, während die Kosten auf die breite Masse abgewälzt werden. Dort werden sie im Einzelfall kaum gespürt, aber in Summe wachsen sie sich zu einer geradezu konfiskatorischen Belastung aus. Wenn eine Gruppe erfolgreich ist, dann ist das umso mehr Legitimität für andere Gruppen, ebenfalls eine Begünstigung durchzusetzen. Inzwischen haben wir laut Rechnungshof über 500 davon. Pusch und Steuerhinterziehung sind ein anderer Weg, durch Steuerwiderstand den Preis für unklare und mangelhaft empfundene Staatsleistungen zu



drücken, und werden teilweise schon als Kavaliersdelikt aufgefasst. Steuerhinterziehung ist zu bekämpfen. Aber das Wachstum der Schattenwirtschaft und die schwindende Steuermoral sind nicht so sehr Ausdruck einer zunehmend kriminellen Neigung der Österreicher, welche mit noch repressiveren Maßnahmen ausgemerzt werden müsste, sondern sollten vielmehr als akutes Warnsignal verstanden werden, dass die staatliche Tätigkeit nicht mehr ausreichend überzeugt und die mangelnde Transparenz das Vertrauen in den Staat aushöhlt. Die empirische Forschung zeigt denn auch, dass manche Länder wie z.B. die nordischen Hochsteuerländer oder die Schweiz kein besonderes Problem mit der Steuermoral haben. Dafür sind Information und Vertrauen in das staatliche Handeln notwendig.

---

#### *GESELLSCHAFTLICHER ZUSAMMENHALT*

---

Es herrscht eine breite Übereinstimmung über die Notwendigkeit, Ungleichheit zu reduzieren. Wieweit das geschehen soll, ist umstritten. Darauf hinzuwirken, dass Ungleichheit erst gar nicht entsteht, sollte Priorität haben. Bildung und fairer Wettbewerb ermöglichen mehr Chancengleichheit und sozialen Aufstieg. Bildung und Qualifikation werden den Aufstieg nur dann wirksam fördern können, wenn nachher der Zugang zu ertragreichen Tätigkeiten nicht versperrt ist. Fairer Wettbewerb soll den Marktzutritt für Unternehmensgründer und Selbständige sicherstellen und abschreckende Zulassungsbeschränkungen für gut bezahlte Berufe vermeiden. Die Durchsetzung des Wettbewerbs und eine griffige Unternehmenskontrolle (corporate governance) verhindern Auswüchse am oberen Einkommensende, indem sie unverhältnismäßige Gewinne verhindern und nicht legitimierte Spitzenlöhne beschränken, die durch Missbrauch von Marktmacht und Übervorteilung und Behinderung neuer Konkurrenten zustande kommen. Eine krisenrobuste, innovative Wirtschaft sorgt dafür, dass der verteilbare Kuchen möglichst groß wird und vor allem am unteren Einkommensende soziale Risiken wie Erwerbslosigkeit möglichst gering bleiben. Auch ein großzügiger Sozialstaat kann nachhaltig finanziert werden, wenn ihn nur sehr wenige in Anspruch nehmen müssen.

Trotz vorbeugender Politik ist eine Umverteilung im Nachhinein immer notwendig. Dabei wird es unter den unterschiedlichen weltanschaulichen Positionen nie eine Übereinstimmung über das richtige Maß an Umverteilung geben. Mindestens ebenso wichtig ist aber, wie umverteilt wird. Obwohl diese Grundsätze in der Realität vielfach verletzt sind, sollte es einen breiten Konsens geben, dass Umverteilung nur in eine Richtung, nämlich von oben nach unten, erfolgen soll, und dass sie transparent und klar nachvollziehbar sein soll. Ein korrektes Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zu ihrem Staat verlangt, dass sie klar unterscheiden können, ob sie einen Preis für eine individuell zurechenbare Gegenleistung zahlen und die empfangenen Leistungen auf selbst erworbenen Ansprüchen beruhen, oder ob sie Solidarität in Anspruch nehmen oder andere unterstützen. Erst wenn die Bemessung und Finanzierung staatlicher Leistungen diese Unterscheidung konsequent einhalten, wird es möglich zu erkennen, wann ein Geschäft aufhört und Solidarität beginnt. Erst dann kann der Geber Anerkennung für seine geleistete Solidarität erfahren und der Empfänger Dankbarkeit für die empfangene Solidarität ausdrücken. Das scheint mir eine Grundvoraussetzung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu sein.

---

## Wirtschaftspolitisches Zentrum WPZ

---

*Forschung und Kommunikation auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*

Das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ) ist eine Initiative der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (FGN-HSG) an der Universität St. Gallen und ist folgenden Aufgaben gewidmet:

- Spitzenforschung mit Anwendungsbezug
- Wissenstransfer in die wirtschaftspolitische Praxis
- Förderung der wissenschaftlichen Nachwuchstalente
- Information der Öffentlichkeit

Unsere Aktivitäten in der Forschung reichen von wegweisenden Studien in Kooperation mit international führenden Wissenschaftlern bis hin zu fortlaufenden wirtschaftspolitischen Kommentaren. Damit wollen wir die wirtschaftspolitische Diskussion mit grundlegenden Denkanstößen beleben und eine konsequente Reformagenda für Österreich entwickeln, um die großen Herausforderungen besser zu lösen. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der modernen Theorie und empirischen Forschung sollen zugänglich aufbereitet und kommuniziert werden, damit sie von Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wahrgenommen und genutzt werden können und für die politische Entscheidungsfindung Relevanz entwickeln.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Initiativen unterstützen und das WPZ weiterempfehlen. Informieren Sie sich auf [www.wpz-fgn.com](http://www.wpz-fgn.com) über unsere Aktivitäten und kontaktieren Sie uns unter [office@wpz-fgn.com](mailto:office@wpz-fgn.com).

---

Wirtschaftspolitisches Zentrum | [www.wpz-fgn.com](http://www.wpz-fgn.com) | [office@wpz-fgn.com](mailto:office@wpz-fgn.com)

---