# Grundlagen der Finanztheorie und Finanzpolitik WS 2001/02


**Erster Teil: Einführung in die Einnahmenlehre 3**

**§1 Das System der öffentlichen Einnahmen und seine Entwicklung 3**

**A. Bedeutung der Einnahmenlehre 3**
**B. Systematik der öffentlichen Einnahmen 3**
I. Entgelte 3
II. Steuern 4
III. Öffentliche Verschuldung 4
IV. Weitere nichtsteuerliche Einnahmen 4
**C. Historische Entwicklung der öffentlichen Einnahmen 4**

**§2 Die Analyse der staatlichen Einnahmenbeschaffung 5**

**A. Funktionen der staatlichen Einnahmenbeschaffung 5**
I. Fiskalische Zielsetzung 5
II. Nichtfiskalische Zielsetzungen 5
**B. Bedeutung des Staatsbildes für die Analyse 6**
I. Die wohlfahrtsökonomische Perspektive 6
II. Die politökonomische Perspektive 6

**Zweiter Teil: Steuertheorie und Steuerpolitik 7**

**§3 Grundlagen der Steuerlehre 7**

**A. Klassifikation der Steuern 7**
I. Klassifikation nach dem Steuerobjekt 7
II. Klassifikation nach der Gesetzgebungs- und der Ertragshoheit 7
III. Direkte und indirekte Steuern 9
**B. Grundlagen der Steuertechnik 9**
I. Steuertechnische Grundbegriffe 9
II. Steuertariflehre 10
**C. Normative Kriterien für ein "gutes" Steuersystem 11**
I. Die Bedeutung von Besteuerungsgrundsätzen 11
II. Die "modernen" Besteuerungsgrundsätze 12

**§4 Die Fundamentalprinzipien der Besteuerung (Steuerverteilungstheorien) 12**

**A. Das Äquivalenzprinzip 12**
I. Allgemeine Charakterisierung 12
II. Interpretationsvarianten 13
III. Beurteilung des Äquivalenzprinzips 14
**B. Das Leistungsfähigkeitsprinzip 14**
I. Allgemeine Charakterisierung 14
II. Interpretationsvarianten (Opfertheorien) 16
III. Beurteilung des Leistungsfähigkeitsprinzips 17

**§5 Steuerinzidenzlehre 18**

**A. Zur Methodik der Steuerinzidenzlehre 18**
I. Übersicht über die Steuerwirkungen 18
II. Grundbegriffe der Inzidenzanalyse 19
**B. Inzidenz ausgewählter Steuern im partialanalytischen Ansatz 19**
I. Gütersteuern (Mengen- und Wertsteuern) 19
II. Gewinnsteuern 21

III. Kritik der partialanalytischen "Steuerüberwälzungslehre" 22
**C. Grundzüge einer Totalanalyse der Steuerinzidenz 22**
**§6 Grundsätze effizienter Besteuerung 23**
**A. Anreizeffekte der Besteuerung 23**
I. Vorbemerkungen 23
II. Wirkungen der Besteuerung auf die Konsumstruktur 23
III. Wirkungen der Besteuerung auf das Arbeitsangebot 24
IV. Überblick über weitere Anreizwirkungen der Besteuerung 25
**B. Die "Theorie der optimalen Besteuerung" ("Optimal Taxation") 26**
I. Ziele und Methodik der "Optimal Taxation" 26
II. Steuerregeln zur Minimierung der Mehrbelastung 27
III. Effizienz vs. Gerechtigkeit der Besteuerung 27
**C. Die politische Ökonomie der Besteuerung 27**
I. Die Leviathantheorie der Besteuerung 28
II. Besteuerung und Interessengruppen 28
**Dritter Teil: Theorie und Politik der öffentlichen Verschuldung 29**
**§7 Grundlagen und Rechtfertigung der öffentlichen Verschuldung 29**
**A. Begriff und Entwicklung der öffentlichen Verschuldung 29**
I. Begriffliche Abgrenzungen 29
II. Entwicklung der öffentlichen Verschuldung 29
**B. Rechtfertigungsansätze der öffentlichen Verschuldung 30**
I. Überblick 30
II. Die "Objektbezogene Deckungslehre" 30
III. Die "Situationsbezogene Verschuldungslehre" 31
IV. Die "Normalverschuldung" 32
**C. Grundlagen der Schuldentechnik ("debt management") 33**
I. Begriff und Ziele des debt management 33
II. Instrumente und Konzeptionen des debt management 34
**§8 Wirkungen der öffentlichen Verschuldung 34**
**A. Allokative Wirkungen 35**
I. Crowding out-Wirkungen 35
II. Zeitliche Lastverschiebung 35
**B. Distributive Wirkungen 37**
I. Der Transferansatz 37
II. Weiterentwicklungen 38
**C. (De-)Stabilisierende Wirkungen 38**
I. Theoretische Grundlagen des 'deficit spending' 38
II. Kritik einer stabilisierungsorientierten Verschuldungspolitik 39
**§9 Grenzen der öffentlichen Verschuldung 39**
**A. Die politische Ökonomie in der öffentlichen Verschuldung 39**
I. Staatsverschuldung in der Demokratie 39
II. Notwendigkeit konstitutioneller Beschränkungen 41
**B. Rechtlich-institutionelle Grenzen 41**
**C. Finanzwirtschaftliche Grenzen 42**
**D. Gesamtwirtschaftliche Restriktionen 43**

# Erster Teil: Einführung in die Einnahmenlehre

## §1 Das System der öffentlichen Einnahmen und seine Entwicklung

### A. Bedeutung der Einnahmenlehre

Die **Einnahmenlehre**, insbesondere die Steuerlehre, spielt in der Volkswirtschaftslehre eine bedeutende Rolle.

> Die finanzwissenschaftliche Lehre von den öffentlichen Einnahmen fragt nach den Besonderheiten der öffentlichen Einnahmenerzielung, nach den spezifischen Wirkungen unterschiedlicher Finanzierungsalternativen sowie danach, wie die Einnahmenpolitik bewusst in den Dienst (wirtschafts-)politischer Zielsetzungen gestellt werden kann.

### B. Systematik der öffentlichen Einnahmen

> Die traditionelle Gliederung der öffentlichen Einnahmen in (1) Entgelte (Erwerbseinkünfte, Gebühren und Beiträge), (2) Steuern, (3) öffentliche Verschuldung (sowie ggf. (4) Sozialversicherungsbeiträge und (5) Einnahmen von anderen öffentlichen Körperschaften) orientiert sich am Kriterium abnehmender Marktnähe der Einnahmeart.

Man unterscheidet also:

1. **Erwerbseinkünfte**
2. **Gebühren und Beiträge**
3. **Steuern**
4. **Kreditaufnahme**
5. **Einnahmen von anderen öffentlichen Körperschaften**
6. **Sozialversicherungsbeiträge**

#### I. Entgelte

> Erwerbseinkünfte sind Einnahmen des Staates, die durch Teilnahme am Marktprozess entstehen und nicht durch Ausübung hoheitlicher Funktionen. Gebühren und Beiträge sind Entgelte, die von der öffentlichen Hand für die in Anspruchnahme ihrer Leistungen oder für aus staatlichen Maßnahmen resultierende Sondervorteile erhoben werden.

Die **öffentlichen Erwerbseinkünfte** lassen sich untergliedern in:

1. unlimitierte **Gewinnerzielung**
2. limitierte Gewinnerzielung, z.B. Sparkassen
3. **Kostendeckung**, z.B. natürliche Monopole
4. **Zuschussbetriebe**, z.B. öffentliche Bäder der Gemeinden

Bei **Gebühren** unterscheidet man:

1. **marktähnliche Entgelte**: Benutzungsgebühr (z.B. bei öffentlichen Einrichtungen) bei Verzicht auf volle Kostendeckung
2. **normierter Aufwand** (politische Preise)
3. (steuerähnliche) **Verwaltungsgebühr**, z.B. beim Personalausweis

Es liegt also eine sog. "**spezielle Entgeltlichkeit**" vor.

Vielfach, z.B. bei Verwaltungsgebühren, sind die Kosten nur unzureichend bekannt. Bei Gebühren könnte **individuelle Äquivalenz** erreicht werden.

### II. Steuern

Die juristische Definition der Steuer (§3 AO) ist aus mehreren Gründen zu eng. Daher definiert die Finanzwissenschaft Steuern allgemeiner als "Zwangsabgaben ohne Anspruch auf Gegenleistung".

Merkmale von **Steuern** (nach der **Legaldefinition in §3 AO**):
- "Geldleistungen"
- "**nicht eine Gegenleistung** für eine besondere [staatliche] Leistung"
- "**zur Erzielung von Einkünften**" → die Erzielung von Einnahmen "kann **Nebenzweck** sein", d.h. ist eigentlich der Hauptzweck
- "von öffentlich-rechtlichem Gemeinwesen auferlegt"
- **gesetzliche Grundlage**
- Zölle und Abschöpfungen zählen zu Steuern

Der Staat erbringt **keine Leistung, auch keine allgemeine, als Gegenleistung für die Steuerzahlung**. Es besteht kein Anspruch auf eine Leistung → Steuern sind **Zwangsabgaben ohne Anspruch auf Gegenleistung**. Steuern haben heutzutage einen Anteil von 75-80% an den gesamten Einnahmen.
Steuern waren dem Wortsinn nach **ursprünglich** dazu da, die Gemeinschaft zu stärken. Es handelte sich nicht um Zwangsabgaben, sondern um freiwillige Abgaben.

### III. Öffentliche Verschuldung

Öffentliche Verschuldung ist die Aufnahme von Fremdmitteln durch den Staat auf dem Kreditmarkt, und zwar i.d.R. zu marktmäßigen Konditionen. In diesem Falle besteht eine gewisse Analogie zu Erwerbseinnahmen. Daneben ist jedoch auch eine zwangsweise Schuldenfinanzierung (Zwangsanleihe) denkbar, die auf eine Steuer mit Rückzahlungsanspruch hinausläuft.

### IV. Weitere nichtsteuerliche Einnahmen

Unter die sonstigen **nichtsteuerlichen Einnahmen** fallen:
- quantitativ am bedeutsamsten: **Sozialversicherungsbeiträge**, die **Entgeltelemente** (Versicherungscharakter) und **Umverteilungselemente** (Fürsorgecharakter) enthalten
- **Zuweisung anderer Körperschaften**
  - z.B. Bund an Länder, Länderfinanzausgleich, Länder an Gemeinden
  - Umverteilung von Mitteln innerhalb des öffentlichen Sektors (derivative Einnahmen) betrifft Allokationsprobleme.
- Münzgewinn und Notenbankgewinn
  - Münzgewinn: Differenz zwischen dem Nennwert und den Prägekosten
  - Notenbankgewinn: durch Ausgabe von Banknoten durch die Bundesbank bzw. die EZB → beträchtliche Differenz zwischen Nennwert und Herstellungskosten

## C. Historische Entwicklung der öffentlichen Einnahmen

Historisch betrachtet hat sich das öffentliche Einnahmensystem "vom Domänenstaat des Mittelalters zum Steuerstaat der Neuzeit (J. Schumpeter) entwickelt. Dabei hat die staatliche Finanzierung immer an die leistungsfähigsten Größen im volkswirtschaftlichen Kreislauf angeknüpft. Die heutige Bedeutung der einzelnen Einnahmearten ist bei den verschiedenen Gebietskörperschaften stark abweichend. Dies gilt sowohl im zeitlichen Längsschnittvergleich als auch im Querschnittsvergleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

historische Entwicklung nach Schumpeter: **Domänenstaat** (Mittelalter) – **Akzisenstaat** (Absolutismus) – **Nachtwächterstaat** (Liberalismus) – **Steuerstaat** (Gegenwart). Akzisen sind **Verbrauchsteuern**.

Bedeutung verschiedener Einnahmearten in der historischen Entwicklung:

| Phase / Einnahmeart | Mittelalter (**Domänenstaat**) | Absolutismus (Akzisenstaat) | Liberalismus (**Gebührenstaat**) | Gegenwart (**Steuerstaat**) | |
|---|---|---|---|---|---|
| Erwerbseinkünfte | ++ | + | (+) | - | 1,9% |
| Gebühren und Beiträge | - | (+) | ++ | (+) | 7,6% |
| Steuern | - | + | + | ++ | 79,7% |
| öffentliche Verschuldung | (+) | + | (+) | + | 4,7% |

# §2 Die Analyse der staatlichen Einnahmenbeschaffung

## A. Funktionen der staatlichen Einnahmenbeschaffung

Zur Analyse der staatlichen Einnahmenbeschaffung müssen zunächst deren Ziele und Funktionen ermittelt werden. Allgemein unterscheidet man fiskalische und nicht-fiskalische Zielsetzungen.

### I. Fiskalische Zielsetzung

Das fiskalische Ziel besteht in der Beschaffung von Einnahmen für den Staat. Bei dieser Argumentation darf jedoch nicht aus den Augen verloren werden, dass Einnahmeerzielung kein 'Ziel an sich' ist, sondern nur in Verbindung mit den staatlichen Aufgaben stehen kann.

- Die **fiskalische Zielsetzung** ist primäres Ziel der Einnahmenbeschaffung.
- Die Beschaffung von Einnahmen dient der **Finanzierung öffentlicher Ausgaben**. Faktisch determinieren die Einnahmen die Ausgaben.
- Bei der Erhebung z.B. von Steuern muss die **Nettoergiebigkeit** beachtet werden. Die **Erhebung muss effizient sein** (staatliche Effizienz der Aufgabenerfüllung). Die Nettoergiebigkeit ergibt sich aus der Differenz der erzielten Einnahmen und der Kosten für die Erhebung.
- Es gilt der Grundsatz der **Non-Affektation**. Ein Sonderfall sind Verwendungszwecksteuern. Bei diesen zweckgebundenen Steuern wird eine sinnvolle Verbindung zwischen Steuer und Verwendungszweck suggeriert. Zweckgebundene Steuern müssen aber die Ausnahme bleiben.

### II. Nichtfiskalische Zielsetzungen

Nicht-fiskalische Ziele der Einnahmenbeschaffung knüpfen an der staatlichen Aufgabenstellung an. In Anlehnung an Musgrave sind dabei das Allokations- und Distributions- und das Stabilisierungsziel zu unterscheiden, an denen auch die Beurteilung der staatlichen Einnahmenpolitik gemessen wird.

- Nichtfiskalische Ziele dürfen kein Alleinzweck sein.
- **Nichtfiskalische Ziele** sind **potenzielle Ziele als Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Analyse**. Es müssen die Geeignetheit zur Zielerreichung und die Wahl der effizientesten Möglichkeit gewährleistet werden (Effektivität und Effizienz). Die nichtfiskalischen sind keine isolierten Ziele, sondern konfligieren miteinander und mit dem fiskalischen Ziel.
- **Allokation**
  - **aktive Lenkungswirkung** → Zielkonflikt zwischen Lenkungswirkung und Einnahmenhöhe
  - allokative **Neutralität** in Bezug auf unerwünschte Wirkungen (Wettbewerbsneutralität)
- **Distribution**
  - **aktive Umverteilung** als Gegensatz zum Leistungsfähigkeitsprinzip → meist primäres Distributionsziel
  - distributive Neutralität, d.h. Minimierung der unerwünschten Nebeneffekte → die Verteilung soll unverändert gelassen werden

- **Stabilisierung**, geregelt im Stabilitätsgesetz
  - **aktive Konjunkturpolitik** → Ineffektivitätsthese (Frage der Effizienz öffentlicher Haushalte)
  - Konjunkturneutralität (im strengen Sinn bei Finanzpolitik nie erfüllt)

## B. Bedeutung des Staatsbildes für die Analyse

Bei der Analyse der staatlichen Einnahmenbeschaffung ist außerdem zu berücksichtigen, welches Staatsbild der Untersuchung zugrunde liegt. Dabei ist zwischen einer wohlfahrtsökonomischen und einer politökonomischen Perspektive zu unterscheiden.

### I. Die wohlfahrtsökonomische Perspektive

Die wohlfahrtsökonomische Perspektive modelliert den Staat als "wohlmeinenden Alleinherrscher", dessen Ziel die Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt ist. Diese traditionelle Sichtweise ist geeignet, um normative Vorschläge für die Gestaltung des öffentlichen Einnahmensystems abzuleiten.

Die **wohlfahrtsökonomische Perspektive** sieht den **Staat als "wohlmeinenden Alleinherrscher"**
- Ziel der Wohlfahrtsökonomik ist die **Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt**.
- Grundlage ist die idealistische Sicht, dass der Staat keine Eigeninteressen verfolgt.
- Hauptkritikpunkt ist das gespaltene Menschenbild: Menschen handeln als Marktteilnehmer egoistisch, aber als Vertreter des Staates altruistisch. Dies hat mit der Realität wenig zu tun.
- Auf dieser Sichtweise basieren die normative Theorie und die Theorie des Marktversagens.

### II. Die politökonomische Perspektive

Die politökonomische Sichtweise stellt dagegen auf eigennützige politische Akteure im Staat ab, deren Ziele nicht zwingend mit den Präferenzen der Bürger übereinstimmen. Dieser Ansatz ist vor allem für eine positive Untersuchung der staatlichen Einnahmenbeschaffung geeignet. Aus den dort gewonnenen Erkenntnissen können aber auch normative Schlussfolgerungen gezogen werden.

Die **politökonomische Sicht** sieht **staatliche Akteure als eigennützige Individuen**
- **Bürokraten** streben nach Macht, Ansehen, Bequemlichkeit und Ausgabenmaximierung, **Politiker** nach Stimmenmaximierung. Man muss dem Staat daher Fesseln anlegen, damit er die Bürger nicht ausnutzt.
- "Leviathan-Staat" (nach Th. Hobbes und J. Buchanan): Nicht der Staat ist der Böse, aber die Bürger wollen immer mehr vom Staat erledigt haben, weil sie sich überfordert fühlen.
- "**Interessengruppenstaat**" (nach McCormick und Tollison): Der Staat ist lediglich Verwalter der Interessen von Interessengruppen.
  - Politiker stabilisieren ihre Macht, wenn sie sich mit Interessengruppen zusammentun → **Interessenkonvergenz**, wenn Politiker eine Nähe zum vertretenen Berufsstand haben (z.B. Agrarminister)
  - dauerhafte gegenseitige Unterstützung führt zum "Interessengruppenstaat"
  - Das Budget ist in dieser Sichtweise lediglich ein Umverteilungsinstrument von nicht organisierten Bürgern zu Interessengruppen.

# §3 Grundlagen der Steuerlehre

## A. Klassifikation der Steuern

Eine Gliederung der Steuern muss sich nach dem Zweck der jeweiligen Untersuchung richten. Zu unterscheiden sind dabei die Klassifikation (1) nach dem Steuerobjekt, (2) nach der Gesetzgebungs- und der Ertragshoheit und (3) die Unterteilung in direkte und indirekte Steuern.

### I. Klassifikation nach dem Steuerobjekt

Die Klassifikation der Steuern nach dem Steuerobjekt stellt die Frage nach den Anknüpfungspunkten der Besteuerung. Die Besteuerung kann im gesamtwirtschaftlichen Kreislauf grundsätzlich ansetzen (1) im Bereich der Einkommensentstehung (Ertragsbesteuerung; Einkommensbesteuerung natürlicher und juristischer Personen), (2) im Bereich der Einkommensverwendung (Steuern auf spezielle Güter; allgemeine Umsatzsteuern; expenditure tax) oder (3) im Bereich des Vermögens (Vermögensstandssteuern; Vermögensverkehrssteuern; Vermögenszuwachssteuern).

**Anknüpfungspunkte der Besteuerung** im Wirtschaftskreislauf, vgl. Skript S.21
- Haushaltseinkommen → **Einkommensteuern**
- Konsumausgaben der privaten Haushalte → Ausgabensteuern (**Konsumsteuern**)
- Einnahmen der Unternehmen aus dem Verkauf von Konsumgütern
- gesamte Einnahmen der Unternehmen
- Erträge der in den Unternehmen eingesetzten (Produktions-)Faktoren → **Ertragsteuern**
- intrasektorale und intersektorale Übertragungen

**Gliederung der Steuern** nach dem wirtschaftlichen Prozess, vgl. Skript S.21
1. **Vermögen** → Teil- oder Gesamtvermögensteuer, Verkehrsteuern im weiteren Sinne, Erbschaftsteuern
2. **Ertrag** → Ertragsteuern (Gewerbe-, Grund-, echte Kapitalertragsteuer)
3. **Einkommensentstehung** → Einkommensteuer, Einkommensdifferenzsteuer, Körperschaftsteuer
4. **Einkommensverwendung** → allgemeine und spezielle Verbrauchsteuern (z.B. Umsatzsteuer), persönliche allgemeine Verbrauchsteuer, Investitionsteuer, Vermögensdifferenzsteuer

### II. Klassifikation nach der Gesetzgebungs- und der Ertragshoheit

Bei der Klassifikation nach der Gesetzgebungshoheit wird gefragt nach dem Recht auf den Erlass von Steuergesetzen und dem Steuerfindungsrecht. Die Gliederung nach der Ertragshoheit knüpft am Recht unterschiedlicher Gebietskörperschaften am Aufkommen einer Steuer an.

Man unterscheidet **3 Formen der Steuerhoheit**:
- **Gesetzgebungshoheit**: Wer bestimmt, welche Steuer wie erhoben wird, d.h. wer legt insbesondere Steuerobjekt, Steuersubjekt, Bemessungsgrundlage und Steuertarif fest?
- **Ertragshoheit**: Wer bekommt die Steuereinnahmen?
  - Man unterscheidet Bundes-, Länder- und Gemeindesteuern.
- **Verwaltungshoheit** (weniger bedeutsam): Wer erhebt die Steuern?

Unter **fiskalischer Äquivalenz** versteht man, dass bei der Erfüllung von Aufgaben im Zusammenhang mit öffentlichen Gütern diese öffentlichen Güter auch den jeweiligen Aufgabenträgern einen Nutzen stiften. In Deutschland wird das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz dadurch verletzt, dass Gesetzgebungs- und Ertragshoheit nicht zwingend zusammenfallen.

**Gesetzgebungshoheit**

- Die Gesetzgebungskompetenz über Steuern ist in **Art.105 GG** geregelt.
  - Art.105 Abs.1 GG gibt dem **Bund** die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über Zölle und Finanzmonopole.
  - Art.105 Abs.2 GG: Der Bund hat die **konkurrierende Gesetzgebung** über die übrigen Steuern
    - **Art.72 GG**: Die **Länder** sind zur Gesetzgebung befugt, wenn der Bund seine Zuständigkeit nicht nutzt. Der **Bund** ist zuständig, wenn die Herstellung **gleichwertiger Lebensverhältnisse** im Bundesgebiet oder die **Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit** eine bundeseinheitliche Regelung erfordern.
    - Mittlerweile übt der Bund praktisch bei allen Steuern die Gesetzgebungskompetenz aus.
- Die eigentliche Kompetenz der Länder wird faktisch durch eine **zunehmende Zentralisierungstendenz** ausgehöhlt.

**Ertragshoheit**

- **Art.106 GG** regelt, welche Erträge nur dem Bund, nur den Ländern oder beiden zufließen. Zudem ist geregelt, inwieweit den Gemeinden Steuererträge zufließen.
- Es zeigt sich, dass die **ertragreichsten Steuern hauptsächlich dem Bund zufließen**. Insbesondere die speziellen Verbrauchsteuern mit einem Aufkommen von über 100 Mrd. DM sind sog. Bundessteuern. Allerdings wurden einige "Bagatellsteuern", d.h. Steuern mit geringem Aufkommen, abgeschafft (z.B. Teesteuer, Leuchtmittelsteuer).
- Im Rahmen der Europäischen Union erfolgte vielfach eine Bereinigung der Verbrauchsteuern.
- Diejenigen Steuern, deren Aufkommen Bund und Ländern gemeinsam zustehen, werden i.d.R. je zur Hälfte zugeteilt.
- Verteilung der **Gemeinschaftssteuern**:
  - Lohn- und veranlagte Einkommensteuer: Gemeinden 15%, Bund und Länder je 42,5%
  - Körperschaftsteuer/Kapitalertragsteuer: Bund und Länder 50%
  - Umsatzsteuer: Gemeinden vorweg Umlage von 2,2%, vom Rest Bund 50,5%, Länder 49,5%
  - Gewerbesteuer: Bund-Länder-Umlage vorweg 20% (alte Länder) bzw. 10% (neue Länder), wobei die Umlage zu 75% den Ländern zufließt, Rest (80% bzw. 90%) an die Gemeinden
  - Zinsabschlagsteuer: Bund und Länder je 44%, Gemeinden 12%
- fiskalische Bedeutung einzelner Steuern, vgl. Skript S.22
  - Einkommensteuern haben einen Anteil von 36,2% am gesamten Steueraufkommen.
  - Die **bedeutsamsten Steuern** sind auf Gemeinschaftsebene die Lohnsteuer (265 Mrd. DM) und die Umsatzsteuer (210 Mrd. DM), auf Bundesebene die Mineralölsteuer (74 Mrd. DM) und auf Gemeindeebene die Gewerbesteuer (53 Mrd. DM).

Organisationsmöglichkeiten der **Steuerertragshoheit**

- Es gibt **verschiedene Möglichkeiten** der **Steuerverteilung in föderativen Systemen**.
- Zur Abgrenzung dient die wachsende fiskalische Zentralisierung, d.h. eine abnehmende Ertragskompetenz der nachgeordneten Gebietskörperschaften
  - **Zuweisungssystem mit Umlagen** (dezentral) → einer bekommt alles und verteilt per Umlage weiter
  - **freies Trennsystem** (Konkurrenzsystem) → jeder kann autonom die Art und Höhe der Steuer bestimmen
  - **gebundenes Trennsystem**
  - **Zuschlagssysteme** → Mischform: Gesetzgebungshoheit bei einer Gebietskörperschaft, aber Recht auf autonome Erhebung eines Zuschlags für eine andere
  - **Verbundsysteme** → mehrere Ebenen von Gebietskörperschaften teilen sich das Steueraufkommen nach festen Quoten, aber Verletzung der fiskalischen Äquivalenz
  - **Zuweisungssystem** (Dotationen)
- In Deutschland sind Reste eines gebundenen Trennsystems vorhanden, aber primär, insbesondere bei sog. "Gemeinschaftssteuern" gilt ein Verbundsystem.

### III. Direkte und indirekte Steuern

Die häufig verwendete Unterscheidung in direkte und indirekte Steuern ist nicht eindeutig. Vor allem das Kriterium der Überwälzbarkeit einer Steuer erweist sich in diesem Zusammenhang als unzulänglich.

**Direkte Steuern** sind Einkommensteuer, Körperschaftsteuer (jeweils auf die Einkommensentstehung), Erbschaftsteuer und Vermögensteuer, weil sie **direkt bei Personen** anknüpfen. Alle anderen Steuern, insbesondere die allgemeine Verbrauchsteuer (Umsatzsteuer) und spezielle Verbrauchsteuern, sind dem Bereich der **indirekten Steuern** zuzuordnen. Teilweise, z.B. bei der Gewerbesteuer, ist die Einordnung strittig.

**Abgrenzung** von direkten und indirekten Steuern

- nach der **Steuertechnik**
  - Direkte Steuern sind **veranlagte Steuern**, die beim Steuersubjekt direkt erhoben werden. Es kommt ein Veranlagungsverfahren zur Anwendung. Im Gegensatz dazu sind indirekte Steuern **tarifierte Steuern**, die bei einem bestimmten Vorgang über einen festgesetzten Tarif anonym erhoben werden.
- nach der **Erfassung der Steuerobjekts "Einkommen"**, d.h. nach der Betrachtung der Einkommenssituation und der Leistungsfähigkeit
  - Direkte Steuern beachten das **individuelle Leistungsfähigkeitsprinzip**. Dies ist bei indirekten Steuern aufgrund der Anonymität nicht möglich (z.B. Umsatzsteuer beträgt einkommensunabhängig 16%).
- nach der **beabsichtigten Überwälzbarkeit**
  - Unter der beabsichtigten Überwälzbarkeit versteht man den Willen des Steuergesetzgebers, Steuern überwälzbar zu machen. Steuern sind dann überwälzbar, wenn Träger der Steuer und Steuerzahler nicht identisch sind. Direkte Steuern würden demnach nicht überwälzt werden.

## B. Grundlagen der Steuertechnik

Die Steuertechnik umfasst im einzelnen (1) die Bezeichnung einer Steuer, (2) die Festlegung des Zeitpunktes ihrer Einführung, (3) Entwurf, Gestaltung und Einbringung der Steuergesetze, (4) die Einziehung der Steuer, (5) die Kontrolle und (6) Steuerrechtsprechung und Steuerstrafrecht.

### I. Steuertechnische Grundbegriffe

Grundbegriffe der Steuertechnik, vgl. Skript S.23

- allgemeine Grundbegriffe
  - **Steuerobjekt** (Tatbestand bzw. **Gegenstand der Besteuerung**): Sache, Handlung oder Geldsumme, auf deren physische, ökonomische oder rechtliche Erscheinungsformen sich der Steuerzugriff richtet
    - Das Steuerobjekt begründet die Steuerpflicht.
  - **Steuerbemessungsgrundlage**: technisch-physischer oder wirtschaftlich-monetärer Sachverhalt, der der Ermittlung des Steuerbetrages zugrunde gelegt wird
    - Die Bemessungsgrundlage begründet die Höhe der Steuerschuld.
  - **Besteuerungseinheit**: Teil der Steuerbemessungsgrundlage, auf den der Steuersatz angewandt wird
  - **Steuertarif**: Kombination von Besteuerungseinheit (DM; kg) und Steuerschuld, die, auf die Besteuerungseinheit bezogen, in absoluten Geldbeträgen (Steuerbetragstarif) oder in Prozentzahlen (Steuersatztarif) ausgedrückt werden kann
- Begriffe der **Steuerüberwälzungslehre** (Gegenstand: Diskrepanz zwischen Steuerzahler und Steuerträger)
  - **Steuerzahler** (**Steuerpflichtiger**): derjenige, der nach den Steuergesetzen eine Steuer als Steuerschuldner zu entrichten hat, d.h. bei dem der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Steuerpflicht knüpft. In der Regel ist Steuerpflichtiger gleich Steuerzahler (Ausnahme: Quellenabzugsverfahren bei der Lohnsteuer).
  - **Steuerträger**: die Person, die die sich aus der Besteuerung ergebende **Einbuße an ökonomischer Dispositionskraft** erleidet. Aufgrund von (teilweise gesetzlich gewollten) Steuerüberwälzungen sind Steuerzahler (bzw. Steuerpflichtiger) und Steuerträger nur von Fall zu Fall identisch.

- **Steuerdestinatar**: die Person, der die definitive Steuerbelastung **gesetzlich zugedacht** ist. Aufgrund nicht bekannter und/oder nicht vorhersehbarer Überwälzungsvorgänge ist die Identität von Steuerträger und Steuerdestinatar nicht immer gegeben.
- **Steuerüberwälzung**: **Abwälzung der Einbuße an ökonomischer Dispositionskraft auf Dritte**
  - Vor-(Fort-)wälzung: Übertragung der Steuerlast vom Anbieter auf den Nachfrager (z.B. von der Produktion zum Konsum)
  - Rückwälzung: Übertragung der Steuerlast vom Nachfrager auf den Anbieter (z.B. vom Produzenten auf das Faktorangebot)
  - schräge Überwälzung
- **Steuerinzidenz**: **Steuerlastverteilung**, die in Anlehnung an Musgrave i.d.R. als **Verteilungswirkungen der Besteuerung** definiert wird

- Begriffe der **Beziehungslehre der Steuern** (Gegenstand: Zusammenwirken von Steuern)
  - **mehrgliedrige Steuer**: eine in mehrere Erhebungsformen zerlegte Steuer, z.B. Zerlegung der Einkommensteuer in veranlagte Einkommensteuer, Lohnsteuer und Kapitalertragsteuer
  - **Gliedsteuer**: eine (auch selbständig erhobene) Steuer, die mit anderen Gliedsteuern die mehrgliedrige Steuer bildet (z.B. Lohnsteuer als Gliedsteuer der Einkommensteuer). Erkennungsmerkmal für das Gliedverhältnis ist die gegenseitige Anrechenbarkeit der gezahlten Steuerbeträge.
  - **Anrechenbarkeit**: Möglichkeit, gezahlte Steuerbeträge **von der Steuerschuld** bei anderen Steuern abzuziehen (z.B. Kapitalertragsteuer/Einkommensteuer)
  - **Abzugsfähigkeit**: Möglichkeit, gezahlte Steuerbeträge **bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage** einer anderen Steuer zu berücksichtigen (z.B. Gewerbesteuer/Körperschaftsteuern)
  - **Ergänzungssteuer**: zur besseren Erreichung des gleichen Steuerzwecks neben einer anderen Steuer eingeführte Steuer, z.B. VermSt als Ergänzungssteuer zur ESt zur Vorbelastung des Besitzeinkommens
  - **Folgesteuer** (Ausgleichsteuer): eine die Steuervermeidung bei anderen Steuern verhindernde und erfassende Steuer, z.B. Schenkungsteuer als Folgesteuer der Erbschaftsteuer
  - **Kontrollsteuer**: Steuer, die bestimmte Anhaltspunkte für die Nachprüfung der Erfüllung der Steuerpflicht bei anderen Steuern liefert, z.B. Umsatzsteuer als Kontrollsteuer der Gewinnsteuern
  - **Steueraushöhlung**: Tatbestand, dass mehrere Steuern sich gegenseitig in ihrer Wirkung beeinträchtigen oder sogar aufheben, z.B. Abzugsfähigkeit verschiedener Steuern auf die Bemessungsgrundlage der ESt
  - **Steuerhäufung**: Tatsache, dass auf demselben Steuersubjekt mehrere Steuern liegen bleiben

üblicher Aufbau von Steuergesetzen: Steuerobjekt – Steuersubjekt (Subjektpflichtiger) – Steuerbefreiungen – Steuerbemessungsgrundlage – Steuertarif – Steuerschuld – Steuerveranlagung (Quellenabzug oder Bescheid) – Steuerentrichtung (Art der Zahlung)

## II. Steuertariflehre

Die Steuertariflehre hat die Aufgabe, die Tarifformen auszuwählen, die für einen bestimmten Steuerzweck am geeignetsten sind. Der Steuertarif lässt sich definieren als die bei einer Steuer geltende funktionale Beziehung zwischen Steuerbemessungsgrundlage und Steuerbetrag. Die Betrachtung kann sich dabei auf die Gesamtsteuerfunktion, die Grenzsteuerfunktion oder aber die Durchschnittssteuerfunktion beziehen.

Elemente der **Steuertariflehre**

- **Steuerbetragsfunktion** (Tariffunktion) T → Steuerschuld als Funktion der Bemessungsgrundlage M
- **Grenzsteuersatz** T'
- **Durchschnittssteuersatz** t → Verhältnis von Steuerschuld zur Bemessungsgrundlage
- **Veränderungsrate des Durchschnittssteuersatzes** t' → entscheidend für die Bezeichnung des Tarifs
- Steuerbetragselastizität $\eta_{T,M}$ → Änderung des Steuerbetrages bei 1%iger Erhöhung von M (wichtig für die Steuerschätzung)

Bei den Tariftypen sind als Hauptformen zu unterscheiden: (1) der proportionale Tarif, bei dem der Durchschnittssteuersatz mit steigender Besteuerungseinheit konstant bleibt, (2) der progressive Tarif, bei den der Durchschnittssteuersatz mit steigender Besteuerungseinheit steigt und (3) der regressive Tarif, bei dem der Durchschnittssteuersatz sinkt. Progression und Regression können ihrerseits linear, beschleunigt oder verzögert ausgestaltet werden. Weiterhin sind als Erscheinungsformen die offene und die versteckte Progression bzw. Regression zu unterscheiden.

**Steuertariftypen**, vgl. Skript S.24

- Tarife unterscheiden sich durch die **Beziehung zwischen Gesamt-, Durchschnitts- und Grenzsteuersatz**.
- Man unterscheidet:
  - **proportionaler Tarif**
    - Grenzsteuersatz entspricht dem Durchschnittssteuersatz, der wiederum konstant ist
  - **progressive Tarife**: gleichmäßige (lineare), beschleunigte oder verzögerte Progression
    - steigender Durchschnittssteuersatz, Grenzsteuersatz größer als der Durchschnittsteuersatz
  - **regressive Tarife**: lineare, beschleunigte oder verzögerte Regression
    - sinkender Durchschnittssteuersatz, Grenzsteuersatz kleiner als der Durchschnittsteuersatz

**Steuertarifformen**, vgl. Skript S.24/25

- **stetige** Steuerbetragsfunktionen
  - Proportionaltarif
  - stetige Funktion mit Freibetrag → t nähert sich T' asymptotisch an
  - stetige Funktion mit Freigrenze → bei Überschreitung der Freigrenze wird der volle Betrag steuerpflichtig
  - stetige Funktion mit Mindeststeuerbetrag
  - stetige (direkte) Progression
- **unstetige** Steuerbetragsfunktionen
  - **Stufen**betragstarif → konstanter Steuerbetrag auf einzelnen Stufen
  - Stufendurchschnittssatztarif → T' und t sind stufenweise konstant
  - Stufengrenzsatztarif

Tarifformen sind technische Verfahren zur Verwirklichung bestimmter Tarifverläufe (i.d.R. mit progressiver Gesamttendenz). Als hauptsächliche Tarifformen sind (1) durchgehende Tarife (geometrische und Formeltarife), (2) Stufentarife (Stufenbetragstarife, Stufensatztarife und Steuergrenzsatztarife bzw. "Anstoßtarife") sowie (3) abschnittsweise zusammengesetzte Tarife zu unterscheiden. Ein Beispiel für den letzteren Typus ist der bundesdeutsche Einkommensteuertarif.

Einkommensteuertarif in Deutschland, vgl. Skript S.26/27

- Der jetzige Tarif und Tarife nach der stufenweisen Steuerreform legen einen progressiven Tarif zugrunde.
- Es gibt jeweils eine Progressionszone und eine obere Proportionalzone (Grenzsteuersatz 2005 42%).
- Der Eingangssteuersatz (Grenzsteuersatz am Ende des Grundfreibetrags) sinkt bis 2005 auf 15%

## C. Normative Kriterien für ein "gutes" Steuersystem

### I. Die Bedeutung von Besteuerungsgrundsätzen

Grundprinzipien der Steuerpolitik sind aus der Idee entstanden, dass die staatliche Einnahmeerzielung und die Verteilung der sich hieraus ergebenden Belastung auf die Bürger nicht willkürlich erfolgen solle, sondern bestimmten grundlegenden Regeln zu folgen habe. Hierzu sind bereits frühzeitig sogenannte Besteuerungsgrundsätze formuliert worden.

**Normative Besteuerungsgrundsätze** sollen ein Katalog von **Orientierungsmaßstäben** für Steuerpolitiker sein. Besteuerung soll **bestimmt**, **klar**, **nachvollziehbar** und aus theoretischen Grundüberlegungen hervorgegangen sein.

### II. Die "modernen" Besteuerungsgrundsätze

Überblick über die **Besteuerungsgrundsätze**, vgl. Skript S.28

- A. Smith: **Gleichmäßigkeit** – **Bestimmtheit** (Nachvollziehbarkeit, d.h. ohne Willkür) – **Bequemlichkeit** – **Billigkeit**
- A. Wagner:
  - finanzpolitische Grundsätze: Besteuerung des Einkommens, ausreichende Einnahmenerzielung
  - volkswirtschaftliche Grundsätze
  - Gerechtigkeitsgrundsätze: Progression
  - Steuerverwaltungsgrundsätze
- W. Gerloff: **Steuerbeschränkung** (keine Steuererhebung in unendlicher Höhe) – geringste Nutzeneinbuße
- F. Neumark

**Besteuerungsgrundsätze nach F. Neumark**, vgl. Skript S.28

- **Fiskalisch-budgetäre Grundsätze**
  - Ausreichendheit
  - Deckungspolitische Anpassungsfähigkeit → z.B. kurzfristige Erhöhung einer Wertsteuer
- **Ethisch-sozialpolitische Grundsätze**
  - Gerechtigkeitspostulat: Allgemeinheit, Gleichmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit (Leistungsfähigkeit)
  - Umverteilung
- **Wirtschaftspolitische Grundsätze**
  - Wirtschaftsordnungspolitische Prinzipien
    - Vermeidung steuerdirigistischer Maßnahmen
    - Minimierung steuerlicher Eingriffe
    - Vermeidung ungewollter Folgen von Wettbewerbsbeeinträchtigung → Wettbewerbsneutralität
  - Prozesspolitische Prinzipien
    - aktive Flexibilität → Anpassung der Besteuerung je nach Konjunkturlage
    - passive ("eingebaute") Flexibilität (bif, built-in-flexibility): ESt wirkt automatisch antizyklisch
    - wachstumspolitische Ausrichtung

> "Moderne" Besteuerungsgrundsätze beziehen sich vor allem auf (1) allokative, (2) distributive und (3) stabilisierungspolitische Vorstellungen. Darüber hinaus werden die Forderungen nach (4) verwaltungstechnischer Einfachheit und (5) Transparenz der Steuersystems erhoben.

Die **fünf "modernen" Besteuerungsgrundsätze**

- **Allokative Effizienz** der Besteuerung
- **Gerechtigkeitsziele** → Distributionsziel
- **Stabilisatorische Eignung**
- Verwaltungstechnische Einfachheit → Wohlfeilheit, Bequemlichkeit, Praktikabilität
- Transparenz der Besteuerung

# §4 Die Fundamentalprinzipien der Besteuerung (Steuerverteilungstheorien)

## A. Das Äquivalenzprinzip

### I. Allgemeine Charakterisierung

> Dem Äquivalenzprinzip liegt das "Do-ut-des"-Prinzip zugrunde. Danach sollen die von den einzelnen Staatsbürgern zu leistenden Abgaben den von ihnen empfangenen Staatsleistungen entsprechen.

Anders formuliert geht es darum, individuelle Bedürfnisse nach öffentlichen Leistungen in Analogie zu den Regeln des Marktprozesses zu ermitteln (und zu befriedigen). Die historischen Wurzeln des Äquivalenzprinzips sind in der sophistischen Staatsauffassung zu sehen, die Fortsetzung im Naturrecht und im Liberalismus ("Vertragstheorie" des Staates; "Assekuranztheorie") findet.

Das **Äquivalenzprinzip** ist ein zunehmend wieder modernes Prinzip. Es fordert die **Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung**. Voraussetzung ist eine individualistische Staatsauffassung.

Allgemeine Charakterisierung des Äquivalenzprinzips

- **individualistische Staatsauffassung**
  - **Staat als Zweckverband**
  - Sozialvertragstheorie: freiwilliger Zusammenschluss der Bürger im Eigeninteresse
  - Schaffung von Rechtssicherheit und Korrektur von Marktversagen
- Kernaussage
  - Vertrag als freiwillige Übereinkunft: **Prinzip Leistung und Gegenleistung**
  - **Steuern haben Entgeltcharakter**
  - **Übereinstimmung** von individueller Steuerleistung und individuellem Nutzen aus der Staatstätigkeit
- **simultane Betrachtung von Staatseinnahmen und Staatsausgaben**
  - Äquivalenzprinzip rechtfertigt Steuererhebung
    - grundsätzlich dann, wenn eine Gegenleistung erbracht wird
    - Höhe der Steuerlast insgesamt: genau so hoch wie die Gegenleistung Nutzen stiftet
  - und regelt gleichzeitig die Lastenverteilung
    - in dem Maße, wie die einzelnen Steuerzahler aus der Gegenleistung einen Nutzen ziehen

## II. Interpretationsvarianten

**Formen** des Äquivalenzprinzips, vgl. Skript S.29

Die marktmäßige Äquivalenz fasst den Staat als große Unternehmung auf, deren Produkte individuell nachgefragt werden und deren Angebot (und Nachfrage) vom Preis reguliert werden soll. Eine solche Äquivalenz kann jedoch nur als partielle marktmäßige Äquivalenz funktionieren.

- **marktmäßige Äquivalenz** (nur individuell)
  - totale marktmäßige Äquivalenz → theoretisches Idealbild, was in der Realität nicht umsetzbar ist
  - partielle marktmäßige Äquivalenz → bei bestimmten Staatsleistungen ist ein Marktmechanismus denkbar

Die kostenmäßige Äquivalenz versucht dort, wo es keine Marktpreise für öffentliche Leistungen gibt, hilfsweise die Kosten solcher Leistungen auf die Nutznießer der Leistungen umzulegen. Eine Zurechnung auf den einzelnen (= individuelle kostenmäßige Äquivalenz) ist jedoch wiederum nicht total, sondern nur partiell und dabei meist nur schematisch möglich (= partielle individuelle kostenmäßige Äquivalenz).

- **kostenmäßige Äquivalenz**
  - **totale individuelle** kostenmäßige Äquivalenz → für alle Leistungen müssten die Kosten ermittelbar sein
  - **partielle individuelle** kostenmäßige Äquivalenz
    - exakte: z.B. Straßenbenutzung nach Kostenverursachung (über die Benutzungsfrequenz)
    - schematische: es gelten Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe, z.B. bei der Zurechnung von Beiträgen

Die kostenmäßige Äquivalenz lässt sich eher beim Versuch einer Zurechnung der Finanzierung auf Gruppen, die aus bestimmten öffentlichen Leistungen (vermutlich) Nutzen ziehen, verwirklichen (= gruppenmäßige kostenmäßige Äquivalenz). Das gilt erneut vor allem für die partielle Anwendung

(= partielle gruppenmäßige kostenmäßige Äquivalenz) in regionaler Hinsicht. Die Frage einer totalen Anwendung in zeitlicher Hinsicht ist dagegen ein schwieriges Problem, für das man im Rahmen der Schuldentheorie unter dem Stichwort "zeitliche Lastenverschiebung" verschiedene Lösungsansätze zu entwickeln versucht hat.

- **totale gruppenmäßige** kostenmäßige Äquivalenz (zeitlich) → Gruppe ist zeitlich definiert, wodurch eine zeitliche Lastverteilung im Sinne von zeitlicher Äquivalenz erfolgen kann. Musgrave spricht vom "pay-as-you-use-Prinzip". Die Verteilung der Kosten ist zeitlich gerecht und effizient, z.B. Staatsverschuldung.
- **partielle gruppenmäßige** kostenmäßige Äquivalenz (lokal) → z.B. lokale öffentliche Güter

### III. Beurteilung des Äquivalenzprinzips

Das Hauptproblem bei der Anwendung des Äquivalenzprinzips liegt in der Zurechnung der Nutzen der Staatsleistungen (und entsprechend der Finanzierungslasten). Verfahrensvorschläge zur Lösung dieses Problems sind die Interpretationen der Äquivalenz als marktmäßige Äquivalenz und als kostenmäßige Äquivalenz.

Beurteilung des Äquivalenzprinzips

- **Probleme**
  - **Zurechnungsproblem**
    - **Informationsproblem**: Präferenzoffenbarung, weshalb marktmäßige Äquivalenz kaum funktioniert
    - Kostenzurechnungsschlüssel (Indikatoren werden angewandt, die individuelle Zurechnung ist nur bei Gebühren und Beiträgen anwendbar.
  - **Zweckbindung**: Die Durchbrechung des Non-Affektationsprinzips widerspricht der Haushaltsflexibilität.
  - Umverteilung erschwert → kann auf der Basis des Äquivalenzprinzips nicht stattfinden
  - Steuerinzidenz (wer ist der wahre Steuerträger?): Problem der Überwälzung
- **Vorteile**
  - umso mehr Transparenz, je besser das Äquivalenzprinzip verwirklicht ist
  - Umverteilung erschwert → Bremse des "Umverteilungsstaats"
  - Effizienzerhöhung: Äquivalenzprinzip als allokatives Konzept
- Praktische Anwendung: das Äquivalenzprinzip ist **nur begrenzt praktisch anwendbar**
  - bei gruppenspezifischen Kollektivgütern, z.B. Mineralölsteuer
  - individuell zurechenbare Leistungen: Gebühren (insbesondere Nutzungsgebühren), Beiträge

Elemente des Äquivalenzprinzips im deutschen Einnahmesystem finden sich vor allem im Bereich der kommunalen Gebührenhaushalte. Auch bei einzelnen Steuern sind Einflüsse des Äquivalenzprinzips auf die Ausgestaltung und Verwendung der Steuer (Mineralölsteuer, Kraftfahrzeugsteuer) oder zumindest der Steueridee (Gewerbesteuer) festzustellen.

## B. Das Leistungsfähigkeitsprinzip

### I. Allgemeine Charakterisierung

Das Leistungsfähigkeitsprinzip verlangt zur Finanzierung der Staatsleistungen vom Bürger Abgaben, die nicht nach den erlangten Vorteilen oder den verursachten Kosten bemessen werden, sondern von der Fähigkeit des Bürgers abhängen, monetäre Opfer an den Staat zu leisten. Dabei soll die Finanzierung so verteilt werden, dass jeder an seinem Opfer gleich schwer trägt (= Prinzip des gleichen Opfers). Die historischen Wurzeln des Leistungsfähigkeitsprinzips liegen in der aristotelischen Staatsauffassung. Gemäß der hieraus entwickelten "Organtheorie" des Staates muss jeder Bürger zur Verwirklichung des Guten (durch den Staat) nach Kräften beitragen, womit sich sowohl die Steuerpflicht ganz allgemein ("Pflichttheorie") als auch die Bemessung der individuellen Steuerpflicht ("Opfertheorie") rechfertigen lassen.

Allgemeine Charakterisierung: Das **Leistungsfähigkeitsprinzip** regelt die **Frage der Steuerlastverteilung**.

- **organisch-kollektivistische Staatsauffassung** (auch aristotelisch genannt)
  - **Staat als selbständiger Organismus**, nicht als Vertragspartner → Durch diese Annahme sind bereits die Fragen beantwortet, ob Besteuerung notwendig ist und in welcher Höhe dies geschieht.
  - Individuen als Teil dieses Organismus → "Organtheorie des Staates"
  - Überordnung gesellschaftlicher Ziele
- Kernaussagen
  - Pflichttheorie: **Steuerzahlung ist Pflicht des Bürgers**
  - personelles Steuerlastverteilungsprinzip: die Höhe der für die Gemeinschaft zu erbringenden Opfer ergibt sich aus der **individuellen Leistungsfähigkeit**
  - **horizontale Gleichbehandlung**: **Indikatorproblem** – Woran messe ich die Leistungsfähigkeit?
  - **vertikale Gerechtigkeit**: **Tarifproblem** – Wie behandle ich Ungleiches ungleich?
    - Gleicher absoluter Nutzenverzicht von zwei Individuen bedeutet für denjenigen mit dem höheren Einkommen eine stärkere Steuerlast.
- Abstraktion von der staatlichen Ausgabenseite
  - Ausgangspunkt sind **gegebene Staatsausgaben** (Betrachtung der Staatsausgaben als ein Datum, d.h. es ist egal, was der Staat mit den Steuereinnahmen anstellt)
  - Ausrichtung der Ausgaben am Gemeinwohl
  - **ausschließliche Betrachtung der Lastverteilung**

Zur Ermittlung der gleichen Leistungsfähigkeit ist es erstens erforderlich, geeignete Indikatoren für die Leistungsfähigkeit zu entwickeln. Da der Hauptindikator 'Nutzen' nicht messbar ist, muss man auf Hilfsindikatoren ausweichen. In Frage kommen dabei etwa Einkommen, Vermögen und Konsum.

**Horizontale Gerechtigkeit**

- "Indikatorproblem": Problematik, geeignete **Indikatoren für die individuelle Leistungsfähigkeit** zu finden
- Ideal wäre die **individuelle Nutzenposition** als Hauptindikator.
- Wegen des Problems der Nutzenmessung werden **Ersatzindikatoren**, d.h. Hilfsindikatoren, um Nutzenverzichte bewerten zu können, herangezogen.

**Hilfsindikatoren**

- ältester Indikator: **Vermögen**, da Vermögen Nutzen stiftet
  - Nutzen aus Vermögen: Konsumfinanzierung, Sicherheit
  - Abgrenzungsprobleme:
    - nur Gebrauchsvermögen oder auch Produktivvermögen
    - nur ertragbringendes oder auch nicht ertragsbringendes Vermögen (z.B. brachliegendes Grundstück)
    - immaterielle Vermögenswerte (z.B. auch Humankapital)
  - Bewertungsprobleme: Anschaffungskosten, Wiederbeschaffungskosten, Zeitwert
    - Bewertungsprobleme sorgten dafür, dass Vermögensteuern aktuell nicht erhoben werden dürfen.
- im Mittelpunkt: **Einkommen**
  - Einkommen als realisierter Mittelerwerb: objektiv oder subjektiv
    - subjektive Elemente nur im Rahmen der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens, in anderen Fällen ist der Bezug auf die subjektive Mühe wegen fehlender Messbarkeit nicht möglich
  - Einkommensdefinition: Quellentheorie, Reinvermögenszugangstheorie, Einkommensteuergesetz
  - Periodisierungsproblem
  - Ersparnis und Doppelbesteuerung: Ersparnis ist gegenwärtiger Konsumverzicht. Hier liegt eine Doppelbelastung vor, nämlich bei der Entstehung und bei der späteren Konsumverwendung (aber keine Doppelbesteuerung, da verschiedene Steuerobjekte, also Anknüpfungspunkte)
- neuerer Ansatz: **Konsum**
  - "wahre" Nutzenstiftung durch realisierten Konsum → Gesamtkonsum eines Individuums
    - Erfassung des Gesamtkonsums: additive Methode oder subtraktive Methode (Einkommen – Sparen)
  - Probleme: langlebige Konsumgüter (Zeitpunkt/Zeitraum der Besteuerung), lebensnotwendiger Konsum

- Vorschlag: "persönliche allgemeine Ausgabensteuer"
  - persönlich: Berücksichtigung persönlicher Verhältnisse, nicht anonym wie bei der Mehrwertsteuer
  - allgemein: für alle bindend, mit Ausnahme des Existenzminimums

**Einkommensdefinitionen**

- **Quellentheorie**: regelmäßig (permanent, nicht einmalig) **aus einer bestimmten Quelle fließende Erträge**
- **Reinvermögenszugangstheorie**: jede Zunahme an ökonomischer Verfügungsmacht, die das ursprüngliche Vermögen nicht schmälert, egal, ob erwirtschaftet, geschenkt oder durch Wertsteigerung
- Einkommen nach dem **Einkommensteuergesetz**
  - Gewinneinkunftsarten: Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, selbständige Arbeit
  - Überschusseinkunftsarten: nichtselbständige Arbeit, Vermietung und Verpachtung, Kapitaleinkünfte, sonstige Einkünfte
  - Das zu versteuernde Einkommen ergibt sich aus der Differenz von Gewinneinkünften und Betriebsausgaben, aus der Differenz von Überschusseinkünften und Werbungskosten (jeweils Kosten zum Erwerb der Einkünfte) sowie abzüglich Sonderausgaben und außergewöhnlicher Belastungen.

## II. Interpretationsvarianten (Opfertheorien)

Zweitens ist es notwendig, die Forderung nach dem gleichen Opfer zu konkretisieren. Hierzu liefert die Theorie drei Antworten in Form (1) des gleichen absoluten Opfers, (2) des gleichen relativen Opfers und (3) des gleichen marginalen Opfers. Alle drei Ansätze messen das Opfer als Nutzenverzicht, den der Bürger infolge der Steuerzahlung leisten muss.

Prämissen der **Opfertheorien**

- einziger Nutzenindikator ist das Einkommen Y
- kardinale Nutzentheorie
- alle Individuen mit identischen Nutzenfunktionen U=U(Y) → interpersonale Nutzenvergleiche möglich
- positive, aber abnehmende Grenznutzen des Einkommens
- Leistungsfähigkeit bedeutet **Opferfähigkeit**, d.h. die Fähigkeit, ein Opfer für die Gemeinschaft zu erbringen
- **"gleiches Opfer"** als nutzenbezogener Begriff: das Opfer wird am Nutzen gemessen

Opferkonzepte im Leistungsfähigkeitsprinzip mit tendenzieller Progressivierung, vgl. Skript S.29/30

Nach dem Konzept des gleichen absoluten Opfers hat jeder die gleiche absolute Nutzeneinbuße hinzunehmen. Dieses Konzept läuft bei konstantem Grenznutzen auf die Erhebung einer Kopfsteuer hinaus. Bei abnehmendem Grenznutzen erscheint das Konzept als extrem ungerechte Lösung auf Kosten der wirtschaftlich Schwachen.

- **gleiches absolutes Opfer**: konstanter Grenznutzen des Einkommens
  - Die Reduzierung der jeweiligen Nutzen geht einher mit **einer für alle Individuen identisch hohen Steuerbelastung**.
  - mit unseren Wertvorstellungen unvereinbar

Das gleiche Opfer wird oft auch als gleiches relatives Opfer interpretiert. Danach sollen durch die Abgabenerhebung die relativen Nutzenpositionen der Wirtschaftssubjekte untereinander nicht verändert werden.

- **gleiches relatives Opfer**
  - konstanter **Prozentsatz**, d.h. Nutzeneinbuße in % für alle identisch
  - keine klare Aussage über den Tarif möglich

Das Konzept des gleichen marginalen Opfers bedeutet, dass für jeden Abgabezahler der letzte Abgabeeuro zu einer gleich hohen Nutzeneinbuße führt. Nach der Abgabenerhebung befinden sich daher alle Bürger in der gleichen absoluten Nutzenposition (= bei Annahme einer einheitlichen Nutzenkurve auch in einer gleichen Einkommensposition). Da dieses Konzept somit auf eine totale Einkommensnivellierung hinausläuft, stellt es eine extrem ungerechte Lösung auf Kosten der wirtschaftlich Starken dar, und die Steuerpolitik beseitigt zudem jegliche Leistungsanreize.

- **gleiches marginales Opfer**
  - **gleicher Grenznutzen nach der Besteuerung**, d.h. gleiches Nettoeinkommen → zunächst sind ausschließlich die Reichen zu besteuern
  - **totale Einkommensnivellierung**, wobei das Gesamtopfer der Gesellschaft zu minimieren ist
  - ungerecht nach unseren Gerechtigkeitsvorstellungen
  - bei fallendem Grenznutzen progressiver Tarif
  - Das System würde dazu führen, dass kein Anreiz mehr zur Anstrengung bestünde.

Aus keinem der drei Opferkonzepte lässt sich jedoch ein eindeutiger Tarifverlauf ableiten, je nach Verlauf der Nutzenkurve sind vielmehr progressive, proportionale oder auch regressive Tarife denkbar. Damit ist das Leistungsfähigkeitsprinzip nicht in der Lage, seine Aufgabe, die Verteilung der Steuerlast theoretisch zu bestimmen, zu erfüllen.

## III. Beurteilung des Leistungsfähigkeitsprinzips

Darüber hinaus lassen sich weitere gewichtige Einwendungen gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip vorbringen. Diese beziehen sich (1) auf das Auffinden geeigneter Indikatoren, (2) verschiedene theoretische Prämissen, (3) die Vernachlässigung staatlicher Ausgaben und (4) die zugrundeliegende Staatsauffassung (→ fehlende Begrenzungswirkung für den Staat).

Beurteilung: **Kritik am Leistungsfähigkeitsprinzip**

- aus Opfertheorien keine zwingenden Tarifverläufe ableitbar
- schwierige **Auffindung geeigneter Indikatoren** → Das Problem Einkommen- vs. Konsumsteuerkonzept ist nicht endgültig gelöst. Soll Einkommen als Indikator dienen, ist zudem die Abgrenzung des Einkommens schwierig.
- **explizite theoretische Prämissen**: sinkender Grenznutzen, identische Nutzen-Einkommens-Funktionen, kardinale Nutzenschätzung
- Vernachlässigung staatlicher Ausgaben: explizite Betrachtung der Belastungsseite, bewusste Ausklammerung der Ausgaben
- zugrundeliegende Staatsauffassung: keine Begrenzungswirkung für den Staat

Elemente des Leistungsfähigkeitsprinzips im deutschen Steuersystem sind vor allem bei den personenbezogenen Steuern festzustellen. Im Mittelpunkt steht dabei die Einkommensteuer, deren progressiver Tarif mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip zumindest vereinbar ist. Im übrigen sind sowohl verschiedene Freibeträge (Grundfreibetrag, Kinderfreibeträge etc.) als auch das Splitting-Verfahren als Ausdruck des Leistungsfähigkeitsprinzips interpretierbar. Auch bei anderen 'direkten' Steuern (Vermögensteuer, Erbschaftsteuer) ist eine Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit zwar möglich. Bei der konkreten Ausgestaltung wird allerdings der Leistungsfähigkeitsgedanken nur sehr unzureichend Rechnung getragen.

Leistungsfähigkeitsprinzip im deutschen Steuersystem

- Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist an sich **nur auf direkte, personenbezogene Steuern anwendbar**.
  - Einkommensteuer:
    - Beim Tarif besteht kein Widerspruch zum Leistungsfähigkeitsprinzip. Die obere Proportionalzone ist kritisch zu betrachten, da der zwingende Grund für einen Wechsel vom progressiven zum proportionalen Tarif fehlt.

    - Der Grundfreibetrag entspringt und entspricht dem Leistungsfähigkeitsprinzip, die Höhe entspricht dem sozialen Existenzminimum entsprechend dem Leistungsfähigkeitsprinzip.
    - ebenfalls mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbar: besondere Freibeträge (Kinderfreibetrag, Altersfreibetrag u.ä.), Vorsorgeaufwendungen, Aufwendungen für Aus- und Weiterbildung, Werbungskosten, Betriebsausgaben, außerordentliche Belastungen.
    - Die genannten Abzüge müssen abgezogen werden dürfen, wenn die Leistung objektiv erzwungen wird. Allerdings können viele Abzüge in ihrer Höhe in Frage gestellt werden.
  - Vermögensteuer sowie Erbschaft- und Schenkungsteuer:
    - Die individuelle Vermögenssituation müsste berücksichtigt werden. Die Berücksichtigung verwandtschaftlicher Nähe hat mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip nichts zu tun.
    - von der Idee her zu rechtfertigen, aber dubiose Ausgestaltung
- indirekte Steuern: allenfalls verkappte Relikte von Leistungsfähigkeitsideen, z.B. ermäßigter Mehrwertsteuersatz für Lebensmittel (wegen ihrer Lebensnotwendigkeit) und Bücher, in Frankreich unterschiedlich hohe Mehrwertsteuersätze für Luxusgüter

# §5 Steuerinzidenzlehre

## A. Zur Methodik der Steuerinzidenzlehre

### I. Übersicht über die Steuerwirkungen

**Wirkungen von Steuerrechtsänderungen** im Prozess der Erhöhung einer bestehenden Steuer oder der Einführung einer neuen Steuer, vgl. Skript S.31

- Steuerankündigung
- **Steuerrechtsänderung**
  - verursacht **Einkommenseffekte**: Steuereinholung, d.h. Kompensation der Belastung → Ansporn- und Lähmungswirkungen (Incentives, Disincentives), Entzugseffekte i.e.S.
  - verursacht **Preiseffekte**: Steuerüberwälzung zur Vermeidung eines Teils der Belastung
  - verursacht **Substitutionseffekte** (Steuerausweichung)
    - zeitliche Substitution, z.B. Vorverlegung von Entscheidungen, Hortungskäufe (langfristig unwirksam)
    - sachliche Substitution, z.B. ausweichen auf andere Güter
    - räumliche Substitution, z.B. ausweichen ins Ausland (insbesondere Grenzgänger)
    - persönliche Substitution, z.B. Einkommensaufteilung auf mehrere Familienmitglieder → enge rechtliche Grenzen, aber bei Unternehmern teilweise möglich
    - rechtliche Substitution, z.B. unterschiedliche Entlastungen in der aktuellen ESt/KSt-Reform führen zu vermehrten Wechseln von Personen- zu Kapitalgesellschaften
  - zusätzliche Wohlfahrtsminderung (neben dem **Wohlfahrtsverlust durch die Steuerzahlung**): **Zusatzlast** (excess burden), Folgekosten, Erhebungskosten
- Steuerzahlung
- **Wohlfahrtseinbuße**
  - Die Wohlfahrtseinbuße erfolgt nur für das **Individuum**. Für die Gesamtheit entsteht lediglich ein **Umverteilungseffekt**, da annahmegemäß das Steueraufkommen in Form von öffentlichen Gütern an die Bürger zurückgegeben wird.

Phaseneinteilung des Prozesses der Neueinführung einer Steuer

- 1. Phase: **Wahrnehmungsphase** → **Steuerausweichung** (Substitution)
- 2. Phase: **Zahlungsphase** → Markt- und Preiswirkungen (**Versuch der Steuerüberwälzung**)
- 3. Phase: **Inzidenzphase** → Steuer(zahlung) muss hingenommen werden, Einkommenseinbußen müssen akzeptiert werden
- Der Freiheitsgrad des Individuums nimmt von Phase zu Phase immer mehr ab.

### II. Grundbegriffe der Inzidenzanalyse

instrumentenorientierte Betrachtung
- **Einnahmen-/Steuerinzidenz** → isolierte Betrachtung *einer* Steuer
- **Ausgabeninzidenz**
- Budgetinzidenz im materiellen Sinne (Nettoinzidenz)

wirkungsorientierte Betrachtung
- **gesetzliche Inzidenz** → Gesetz definiert den Steuerzahler
- **Destinatar-Inzidenz** → Inzidenz des unterstellten Steuerträgers
- **formale Inzidenz** → Steuerüberwälzung wird unterstellt
- **effektive (materielle) Inzidenz** → die tatsächliche Steuerüberwälzung ist bekannt

alternativenorientierte Betrachtung
- **spezifische Inzidenz** (auch spezielle oder absolute Inzidenz) → eingeschränkte Betrachtung der Wirkungen, da nur die Wirkungen auf das Steuereinsatzgebiet interessieren, nicht aber die Wirkungen auf andere Märkte
- **Differentialinzidenz**: z.B. Vergleich zwischen Steuersenkung und Staatsverschuldung → Gegenüberstellung der Wirkungen auf einer Budgetseite
- Budgetinzidenz im methodischen Sinne (Budgetniveauinzidenz) → Steuererhöhung und Ausgabenerhöhung

## B. Inzidenz ausgewählter Steuern im partialanalytischen Ansatz

Schematische Darstellungen der Steuerwirkungen bedienen sich der Methode der Sequenzanalyse. Hierbei wird, von einem Gleichgewicht ausgehend, als Wirkungsanstoß i.d.R. die Einführung einer neuen Steuer (bzw. die Erhöhung einer alten Steuer) angenommen; hierdurch wird eine Kette von Wirkungen ausgelöst, bis am Ende wieder ein neues Gleichgewicht erreicht ist. Die Steuerinzidenzlehre beschäftigt sich mit der Frage, welches Wirtschaftssubjekt letztlich eine neu eingeführte bzw. erhöhte Steuer trägt.

Methodik der **partialanalytischen Steuerinzidenzlehre**
- Beschränkung der Betrachtungen auf einen Markt: Unterstellung der Einführung einer neuen Steuer oder der Erhöhung einer bestehenden Steuer auf einem **Teilmarkt**
- **Ceteris-paribus-Klausel** → keine Rückwirkungen auf andere Märkte oder auf die Ausgabenseite
- **Sequenzanalyse** (hintereinanderfolgende Phasen)
  - Ausgangsgleichgewicht am Markt
  - Wirkungsanstoß: Einführung bzw. Erhöhung einer Steuer
  - Anpassungsreaktionen (komparativ-statische Betrachtung)
  - neues Gleichgewicht
- **Vergleich altes und neues Gleichgewicht**: Steuerwirkungen sind Unterschiede zwischen altem und neuem Gleichgewicht
  - Steueraufkommen
  - Veränderungen der Konsumentenrente → Wohlfahrtseinbuße
  - Veränderungen der Produzentenrente → Wohlfahrtseinbuße
  - Mehrbelastung → Nettowohlfahrtswirkung, i.d.R. Wohlfahrtsverlust

### I. Gütersteuern (Mengen- und Wertsteuern)

**Mengen- und Wertsteuern**
- Im Falle von Mengensteuern wird auf jede produzierte Einheit eine konstante Stücksteuer t erhoben.
- Wertsteuern sind Mengensteuern überlegen, weil sie die relativen Preisverhältnisse nicht verändern.
- Die **Elastizitäten von Angebot und Nachfrage** – die entscheidend von der Marktform abhängen – bestimmen den **Grad der Überwälzbarkeit**. Die kurz- und langfristigen Elastizitäten unterscheiden sich erheblich, daher ist für realistische Aussagen über die Überwälzbarkeit der Zeithorizont ebenfalls relevant.
- Der **Anteil an der Steuerzahllast** und der **Anteil an der Zusatzlast** verändern sich gegenläufig.

- Generalaussage: Aus der Betrachtung eines Gesamtmarktes kann nicht auf die Wirkungen auf Teilmärkte geschlossen werden.
- Das Steueraufkommen als solches ist nicht wohlfahrtsrelevant.

Die Überwälzbarkeit einer Mengensteuer hängt bei vollständiger Konkurrenz grundsätzlich von den Angebots- und Nachfrageelastizitäten ab. Neben dem Normalfall einer nur teilweisen Überwälzung sind theoretisch auch Fälle vollständiger Überwälzung wie auch vollständiger Nichtüberwälzung vorstellbar. Die Verteilung der Steuerlasten muss auch die sog. Mehrbelastung einbeziehen.

**Mengensteuern bei vollständiger Konkurrenz**, vgl. Skript S.32/33

- **normale Elastizitäten** von Angebot und Nachfrage
  - Da t zusätzliche Grenzkosten verursacht, verschiebt sich die aggregierte Grenzkostenkurve (Angebotskurve) nach oben (bei gleichbleibender Grenznutzen-, d.h. Nachfragekurve).
  - Es wird ein neues Gleichgewicht mit höherem Gleichgewichtspreis und geringerer Gleichgewichtsmenge erreicht. Das Steueraufkommen wird sowohl von Konsumenten als auch von Produzenten getragen → geteilte Inzidenz.
  - Sowohl die Konsumentenrente (Wohlfahrt der Konsumenten – in diesem Markt in der Ausgangssituation) als auch die Produzentenrente erleiden Verluste, die den jeweiligen Teil am Steueraufkommen übersteigen. Diese Mehrbelastung ist eine Zusatzlast und somit ein Wohlfahrtsverlust für die Gesellschaft.
- **vollkommen elastische Nachfrage** → Die Steuerzahllast geht voll zu Lasten des Anbieters, da eine vollständige Nichtüberwälzbarkeit der Steuer besteht. Die Mehrbelastung verringert den Gewinn des Anbieters um cde.
- **vollkommen unelastische Nachfrage** → Die Menge bleibt unverändert, die Steuerzahllast kann vollständig überwälzt werden, der Preis steigt entsprechend um t.
- **vollkommen elastisches Angebot** → Auch hier kann die Steuerzahllast vollständig auf die Konsumenten überwälzt werden. Die Wohlfahrt der Konsumenten sinkt um die Zusatzlast ace.
- **vollkommen unelastisches Angebot** → In diesem Fall liegt vollständige Nichtüberwälzbarkeit vor, d.h. der Anbieter muss die gesamte Steuerlast selbst tragen. Es tritt allerdings keine Zusatzlast auf.

Wirkungen auf den Gesamtmarkt und auf verschiedene Unternehmungen, vgl. Skript S.33

- In der Ausgangssituation bestimmt $U_{II}$ den Preis. Die Unternehmung macht zwar keinen Gewinn, verbleibt aber im Markt (sog. Grenzanbieter). Nach der Steuererhebung muss $U_{II}$ aus dem Markt ausscheiden, da sie nicht mehr kostendeckend arbeiten kann.
- Die Unternehmung $U_I$ wird von der Steuererhebung im intramarginalen Kostenbereich getroffen, so dass dies den Gewinn beeinträchtigt und gleichzeitig die abgesetzte Menge zurückgeht.
- Auf dem Gesamtmarkt ist eine teilweise Überwälzung der Steuerzahllast auf die Konsumenten zu beobachten.

Im Monopolfall ist eine Mengensteuer nicht voll überwälzbar, sondern die Gesamtsteuerlast verteilt sich je nach Nachfrage- und Kostenverlauf auf Konsumenten und Produzent.

Mengensteuern im Monopol und im Oligopol, vgl. Skript S.34

- **Mengensteuern im Monopol**
  - Der Monopolist erreicht sein Gewinnmaximum im Cournotschen Punkt, wo gilt: GE = GK. Das Angebot ist vollkommen unelastisch.
  - **Im Monopol ist keine vollkommene Überwälzung möglich**! Da die Grenzerlöskurve doppelt so steil wie die Nachfragekurve verläuft, ist nur eine Preiserhöhung um den halben Steuerbetrag möglich.
- **Mengensteuern im Oligopol**
  - Wegen der Preisstarre im Oligopol ist die Situation für den Oligopolisten schlecht, da **geringe Überwälzungschancen** bestehen. Je nachdem, wie hoch die Steuer ist, kann ein Teil überwälzt werden.

Beim Vergleich zwischen einer Mengensteuer und einer Wertsteuer auf das gleiche Gut ist danach zu differenzieren, welches Beurteilungskriterium (Preiseffekte, Steueraufkommenseffekte, Steuerlast beim Ausgangspreis) und welche Marktform betrachtet werden.

**Wertsteuern bei vollständiger Konkurrenz**, vgl. Skript S.35

- normale Elastizitäten von Angebot und Nachfrage → Die Wertsteuer ist eine Abschlagsteuer vom Bruttopreis. Die Nachfragekurve wird flacher. Es liegt geteilte Inzidenz vor, da sowohl Nachfrager als auch Anbieter Träger der Steuerlast sind.
- Vergleich von Mengen- und Wertsteuern bei vollständiger Konkurrenz: Unter der Voraussetzung des gleichen Steueraufkommens bringen beide Methoden die gleiche Wohlfahrtseinbuße, wobei die Mengensteuer die Nachfragekurve nach unten verschiebt, während die Wertsteuer eine Drehung der Nachfragekurve nach untern bewirkt. Es ist jeweils ein Preisanstieg zu beobachten.

## II. Gewinnsteuern

Eine Gewinnsteuer ist nach herkömmlicher mikroökonomischer Betrachtung weder in der Marktform der vollkommenen Konkurrenz noch im Fall des Monopols überwälzbar. Das gilt auch dann, wenn z.B. der Monopolist die Grenzsteuer mit kalkuliert. Gewinnsteuern können teilweise überwälzbar sein, wenn andere Unternehmenszielsetzungen (z.B. Umsatzmaximierung) oder Kostenbestandteile in der Bemessungsgrundlage 'steuerlicher Gewinn' berücksichtigt werden.

**Gewinnsteuern bei vollkommener Konkurrenz**, vgl. Skript S.36

- "**Grenzanbieter**" macht im langfristigen Gleichgewicht keinen Gewinn (d.h. er arbeitet gerade kostendeckend), weshalb er von einer Gewinnsteuer nicht betroffen ist. Der Grenzanbieter bestimmt durch seine Grenzkosten in einem Markt mit vollständiger Konkurrenz den Preis, daher bleibt der Preis unverändert.
- "**Intramarginale Anbieter**" machen Gewinne, auf die eine Gewinnsteuer erhoben wird. Die Gewinnsteuer geht voll zu Lasten der intramarginalen Anbieter, da sie die Steuer zahlen müssen, dies aber nicht über den Preis an den Konsumenten überwälzt werden kann. Die Gewinnsteuer verringert zwar den Nettogewinn, aber gewinnmaximierende Menge und Preis bleiben gleich.

**Gewinnsteuern im Monopol**

- Ziel des Monopolisten ist die Maximierung des Nettogewinns, d.h. es wird lediglich die Zielgröße selbst besteuert. Da die Zielgrößenbesteuerung neutral ist, verändert sich die Gewinnmaximierungsbedingung nicht. Eine **Gewinnsteuer ist nicht überwälzbar** (vgl. Skript S.36).
- Der Monopolist betrachtet die Grenzsteuer, also nicht die gesamte Steuer, sondern nur die Veränderung der Steuer.
- Als Einschränkungen sind die Ergebnisbesteuerung, die Aufgabe der Annahme der Gewinnmaximierung zugunsten der Umsatzmaximierung mit unterstelltem Mindestgewinn (andere unternehmerische Zielsetzung) und Variationen (progressive oder regressive anstatt proportionaler Gewinnsteuern; dadurch kann sich die gewinnmaximale Menge verändern) zu nennen.
- Im Fall der Umsatzmaximierung unter der Nebenbedingung eines Mindestgewinns geht die Steuer mit einer Mengenreduktion und einer partiellen Überwälzung der Steuer in den Preis einher.

Modellvariation: **keine reine Gewinnsteuer**

- ökonomischer Gewinn = Erlöse – Opportunitätskosten
- steuerlicher Gewinn = Erlöse – steuerlich abzugsfähige Kosten
  - Nicht abzugsfähig sind Opportunitätskosten des Eigenkapitaleinsatzes (kalkulatorische Verzinsung des Eigenkapitals) und Opportunitätskosten der Unternehmerleistung (kalkulatorischer Unternehmerlohn – bei Kapitalgesellschaften teilweise abzugsfähig durch Ansatz eines Geschäftsführergehaltes).
  - Weil auch Kosten besteuert werden, liegt keine reine Gewinnsteuer vor. Über Anpassungsreaktionen ist die teilweise Überwälzung möglich.

Die partialanalytische Steuerinzidenzlehre identifiziert damit letztlich 5 zentrale Faktoren, die die Steuerinzidenz bestimmen: (1) die Art der Steuer, (2) die Marktform, (3) Angebots- und Nachfrageelastizitäten, (4) die technische Ausgestaltung der Steuer und (5) die Zielsetzungen/Motivationen der Marktteilnehmer.

zentrale **Ergebnisse der partialanalytischen Steuerinzidenzlehre**

- Als **Einflussfaktoren der Überwälzbarkeit** sind die **Art der Steuer** (Güter- oder Gewinnsteuer), die **Marktform** (u.a. Monopol/Oligopol), die **Angebots- und Nachfrageelastizitäten**, die steuertechnische Ausgestaltung (**Bemessungsgrundlage**) und die **Zielsetzungen der Steuerpflichtigen** zu nennen.

### III. Kritik der partialanalytischen "Steuerüberwälzungslehre"

Die mikroökonomische Steuerüberwälzungslehre, in der Ansätze aus der Preistheorie dominieren, ist ganz überwiegend als eine partialanalytische statische Gleichgewichtsanalyse zu kennzeichnen. Dabei werden sowohl die Wirkungen auf andere Märkte als auch die möglichen Effekte der Verausgabung von erhöhten Steuereinnahmen vernachlässigt.

Die hauptsächliche Kritik an der partialanalytischen Steuerinzidenzlehre ist, dass sie (1) die Veränderungen relativer Preise, (2) Wirkungen der Faktorfreisetzungen und (3) Weiterwälzungsvorgänge nicht berücksichtigt.

**Kritik** hauptsächlich an den **Annahmen**

- Kritik **aus der mikroökonomischen Totalanalyse** (Harberger)
  - keine Berücksichtigung der Veränderung relativer Preise → nur Betrachtung absoluter Preise
  - Wirkungen der Faktorfreisetzung nicht berücksichtigt → Ausblendung der Rückwälzung
  - keine Berücksichtigung von Weiterwälzungsvorgängen → Ausblendung von Sekundäreffekten (Wenn z.B. eine Steuer die Nachfrager betrifft, können hierunter auch Produzenten fallen, die die Steuer an ihre Abnehmer weiter überwälzen)
- Kritik **aus der makroökonomischen Kreislaufanalyse** (Föhl)
  - Steuereinnahmenverwendung nicht berücksichtigt
  - längerfristige Entwicklungen nicht berücksichtigt → Anpassungsprozesse in dynamischer Betrachtung

Der Ansatz beider Analysen war eine nicht überwälzbare Gewinnsteuer. Beide Autoren versuchten zu zeigen, dass Gewinnsteuern unter bestimmten Bedingungen doch überwälzbar sind.

Aus politökonomischer Sicht kann das fehlende Wissen über die tatsächliche Steuerinzidenz eventuell zur Gewinnung von Wählerstimmen, vor allem durch Erzeugung einer Steuerillusion, genutzt werden.

- Steuerinzidenz als Problem politischer Ökonomie → effektive Steuerinzidenz z.B. durch Steuerillusion unklar
  - Finanzierung des Staats durch unmerkliche Steuer, bei der der Konsument die Überwälzung nicht wahrnimmt → Gefahr des Missbrauchs durch großen Spielraum für politische Handlungsalternativen

## C. Grundzüge einer Totalanalyse der Steuerinzidenz

Die mikroökonomische Totalanalyse der Steuerinzidenz (Harberger) nimmt die Kritik auf und untersucht neben den Primär- auch Sekundär- und Tertiärwirkungen der Besteuerung. Aufgrund der kaum zu ermittelnden Interdependenzen zwischen Güter- und Faktormärkten ist die endgültige Steuerinzidenz allerdings kaum identifizierbar.

Die **Totalanalyse der Steuerinzidenz** betrachtet v.a. **Ausstrahlungseffekte**

- Wird in einem Sektor 1 eine Mengensteuer auf ein Gut X erhoben, sinkt die Nachfrage nach diesem Gut X. Gleichzeitig steigt, da X relativ teurer geworden ist, die Nachfrage nach einem Gut Y in einem Sektor 2.
- Sinkt die Nachfrage nach X, gehen die Faktoreinsatzintensitäten zurück, d.h. Arbeits- und Kapitaleinsatz für X sinken und können für Y verwendet werden. Die Höhe des Effektes hängt von Faktoreinsatzintensitäten ab.

# §6 Grundsätze effizienter Besteuerung

## A. Anreizeffekte der Besteuerung

### I. Vorbemerkungen

Bei der Untersuchung der Effizienz der Besteuerung wird in erster Linie auf das Kriterium allokativer Effizienz abgestellt. Im Zentrum steht die Analyse der Anreizwirkungen, die von steuerlichen Maßnahmen auf individuelle Entscheidungen ausgehen.

- Wie **verändert** die Steuer über Substitutionseffekte oder die Zusatzlast **die Wohlfahrt**?
  - Die **Zusatzlast der Besteuerung** ist Ausdruck **ökonomischer Ausweichprozesse**. Die Steuer zwingt zu einer **Verhaltensänderung**, was gleichbedeutend mit einer **Wohlfahrtseinbuße** ist. Je höher die Zahllast ist, desto geringer ist die Zusatzlast, da weniger versucht wird, zugunsten einer geringeren Zahllast auf Substitutionsmöglichkeiten auszuweichen.

Anreizeffekte der Besteuerung sind auf allen Ebenen der Entscheidungsprozesse privater Haushalte festzustellen. Bei der Einkommenserzielung ist vor allem die Entscheidung zwischen Arbeit und Freizeit relevant. Im Rahmen der Einkommensverwendungsentscheidung werden Auswirkungen auf die Konsumstruktur und auf die intertemporale Konsumentscheidung betrachtet.

- Ebenen der **Haushaltsentscheidung**, vgl. Skript S.38
  - Anfangsausstattung eines Haushalts (Vermögen, Humankapital, Zeit)
  - Einkommenserzielung: Steuerkeil zwischen Arbeit und Freizeit
  - Einkommensverwendung: effiziente Allokation von Gegenwarts- und Zukunftskonsum (Steuerkeil)

Für die Beurteilung der allokativen Effizienz einer Steuer sind die durch sie ausgelösten Substitutionseffekte maßgeblich. Substitutionseffekte sind die Ursache allokativer Ineffizienzen (Mehrbelastungen) der Besteuerung. Substitutionseffekte werden durch Veränderungen relativer Preise ausgelöst. Einkommenseffekte der Besteuerung sind dagegen für die steuerliche Effizienz irrelevant. Die Höhe der Einkommenseffekte spiegelt sich im realisierten Steueraufkommen wider.

### II. Wirkungen der Besteuerung auf die Konsumstruktur

Modellannahmen
- Betrachtung eines **nutzenmaximierenden Haushalts**
- Nutzenfunktion U = U(X,Z) → **2 Güter** (alle Güter außer X werden zum Gut Z zusammengefasst)
- **gegebenes Einkommen**, d.h. die Arbeit-/Freizeitentscheidung wird ausgeklammert
- **keine Ersparnisbildung** → Betrachtung einer einzigen Periode
- gegebene Konsumgüterpreise $p_X$, $p_Z$ → vollkommene Überwälzbarkeit der Steuer
- Betrachtung **relativer Preise**
- eigentlich partialanalytische mikroökonomische Betrachtung

**Wirkungen der Besteuerung auf die Konsumstruktur**, vgl. Skript S.38

- Ausgangsgleichgewicht E' (Budgetgerade BA): $GRS_{XZ} = -\frac{p_X}{p_Z} = GRT_{XZ}$ (Grenzrate der Transformation)
- Spezielle Verbrauchsteuer (Gütersteuer) auf Gut X (neue Budgetgerade BF):

$$GRS_{XZ} = -\frac{p_X(1+t_X)}{p_Z} \neq -\frac{p_X}{p_Z} = GRT_{XZ}$$

  - auf jeden Fall Minderkonsum des besteuerten Gutes

- Zusatzlast durch Substitutionseffekt: Abstand der Budgetgeraden (hier RS) → Unterschied in den Wohlfahrtsniveaus durch das steuerlich hervorgerufene Substituieren
- **Einkommens- und Substitutionseffekt wirken gegenläufig**.
  - **Einkommenseffekt**: Wie wäre die Situation ohne Veränderung der relativen Preise, d.h. ohne Substitutionseffekt? → **Verschiebung der Budgetgerade**, Punkt R
  - **Substitutionseffekt**: Anpassung der Konsumstrukturentscheidung → **Wanderung auf der Indifferenzkurve** (von R zum neuen Gleichgewicht E''')

Allgemeine Verbrauchsteuern verändern nicht die Preisrelationen zwischen Konsumgütern und erzeugen daher keine Substitutionseffekte bei der Wahl der Konsumstruktur. Spezielle Verbrauchsteuern verteuern dagegen die besteuerten Güter im Vergleich zu unbesteuerten (geringer besteuerten) Gütern. Dadurch werden Substitutionseffekte in Richtung 'Mehrkonsum' unbesteuerter (geringer besteuerter) Konsumgüter ausgelöst.

- Allgemeine Verbrauchsteuer: $GRS_{XZ} = -\frac{p_X(1+t)}{p_Z(1+t)} = -\frac{p_X}{p_Z} = GRT_{XZ}$
  - Die **allgemeine Verbrauchsteuer** ist wohlfahrtsmäßig der speziellen Gütersteuer überlegen, da sie die **relativen Preise unverändert** lässt. Somit bleibt auch die Steigung der Budgetgerade konstant (kein Substitutionseffekt). Es wird ein neues Gleichgewicht E'' erreicht, wobei die Anpassung vollständig auf dem Einkommenseffekt beruht. Das Steueraufkommen bleibt gleich (E''D statt E'''H).
  - Eine allgemeine Verbrauchsteuer kann analog zu einer proportionalen Einkommensteuer analysiert werden.

Die Wirkung der Einkommenseffekte auf die Konsumstruktur ist dagegen unklar. Sie ist davon abhängig, ob die Konsumgüter normale, inferiore oder superiore Güter sind. Der endgültige Effekt der Besteuerung auf die Konsumstruktur hängt vom Zusammenwirken von Einkommens- und Substitutionseffekt ab.

- **Zusammenwirken von Einkommens- und Substitutionseffekt**

| Charakter des Gutes | Einkommenseffekt | Substitutionseffekt | Gesamtwirkung |
|---|---|---|---|
| besteuertes Gut | | | |
| normales Gut | C ↓ | C ↓ | eindeutig: C ↓ |
| inferiores Gut | C ↑ | C ↓ | nicht eindeutig |
| unbesteuertes Gut | | | |
| normales Gut | C ↓ | C ↑ | nicht eindeutig |
| inferiores Gut | C ↑ | C ↑ | eindeutig: C ↑ |

## III. Wirkungen der Besteuerung auf das Arbeitsangebot

Modellannahmen
- Betrachtung eines **nutzenmaximierenden Haushalts**
- Nutzenfunktion U = U(L,Y) mit Freizeitkonsum L und Arbeitseinkommen Y
- **gegebenes Zeitbudget Z** wird aufgeteilt in Freizeit L und Arbeitszeit (Z–L)
- **gegebener Lohnsatz w** führt zu einem Arbeitseinkommen Y = w·(Z–L)
- keine Ersparnisbildung

Die Arbeit-Freizeit-Entscheidung kann interpretiert werden als die individuelle Allokation eines gegebenen Zeitbudgets zwischen Einkommenserzielung (Arbeitszeit = "individuelles Arbeitsangebot") und Freizeitgenuss. Sowohl Einkommen als auch Freizeit sind nutzenstiftend. Der herrschende Lohnsatz kann dabei als Preis für das Gut Freizeit interpretiert werden.

**Wirkungen der Besteuerung auf das Arbeitsangebot**, vgl. Skript S.40
- Ausgangsgleichgewicht ohne Steuern $GRS_{YL} = -w$

Durch eine proportionale Einkommensteuer wird der Nettolohnsatz verringert und Freizeitgenuss damit relativ billiger. Dadurch wird ein Substitutionseffekt in Richtung Mehrkonsum von Freizeit erzeugt. Gegenläufig nimmt das individuelle Arbeitsangebot ab ("disincentive to work"). Die Einkommensteuer löst auch einen Einkommenseffekt aus, dessen Wirkung davon abhängig ist, ob Freizeitgenuss ein normales, inferiores oder superiores Gut ist. Geht man davon aus, dass Freizeit ein normales Gut ist, so führt der Einkommenseffekt dazu, dass tendenziell weniger Freizeit konsumiert und mehr Arbeit angeboten wird (Einholungseffekt). Einkommens- und Substitutionseffekt wirken dann gegenläufig.

- Steuer auf das Arbeitseinkommen $GRS_{YL} = -w\cdot(1-t)$
- Durch eine Steuer auf das Arbeitseinkommen verändert sich der **Nettolohnsatz** von w zu $w\cdot(1-t)$. Man erreicht nur noch eine niedrigere Budgetgerade und den Punkt III.
- Freizeit ist relativ billiger geworden (gesunkene Opportunitätskosten).
- **Einkommenseffekt**: Versuch, einen Teil des Steuerverlustes durch Mehrarbeit auszugleichen (von II nach III)
- **Substitutionseffekt**: Freizeit ist günstiger geworden (Wanderung auf der gegebenen Indifferenzkurve von I nach II) → eindeutig mehr Freizeit
- **Präferenzen** und die **Höhe des Steuersatzes** entscheiden über die Wirkungen.

Eine Kopfsteuer löst dagegen nur einen Einkommenseffekt und keinen Substitutionseffekt aus. Daher ist das individuelle Arbeitsangebot bei einer Kopfsteuer stets größer und es werden keine Mehrbelastungen ausgelöst.

- Eine Kopfsteuer verursacht nur einen Einkommenseffekt. Mit einer Kopfsteuer ist IV (auf einer höheren Indifferenzkurve als III) erreichbar. Die Kopfsteuer ist unter Wohlfahrtsaspekten überlegen. Der allokativ beste Vorschlag konfligiert jedoch mit distributiven Zielen und Gerechtigkeitsvorstellungen.

**Zusammenwirken von Einkommens- und Substitutionseffekten** bei der Arbeit-Freizeit-Entscheidung
- Freizeit L als normales Gut: steigendes Arbeitsangebot durch Einkommenseffekt, geringeres Arbeitsangebot durch Substitutionseffekt
- Freizeit L als inferiores Gut: geringeres Arbeitsangebot sowohl über Einkommens- als auch über Substitutionseffekt → eindeutige Gesamtwirkung

Flexibilität des individuellen Arbeitszeitangebotes: **kurzfristige Reaktionen bei Arbeitnehmern**
- Überstunden
- Variation der Arbeitsintensität → Akkordarbeit
- Teilzeitbeschäftigung
- Zeitpunkt der Pensionierung
- Selbständige Tätigkeit (besonders bei mitarbeitenden Familienangehörigen) → signifikanter Einfluss von Steuersatzänderungen auf das Arbeitsangebot

## IV. Überblick über weitere Anreizwirkungen der Besteuerung

Auch bei der Konsum-Spar-Entscheidung und bei Investitionsentscheidungen kommt es als Folge der Besteuerung zu gegenläufigen Einkommens- und Substitutionseffekten. Daher kann nicht genau prognostiziert werden, wie bestimmte Steuern das Spar- und das Konsumverhalten eines einzelnen Haushalts oder eines einzelnen Unternehmens beeinflussen.

**Wirkungen der Besteuerung auf die Konsum-Spar-Entscheidung**
- Sparen ist Konsumverzicht in der Gegenwart zugunsten von "Zukunftskonsum" (Konsum in der nächsten Periode) → **intertemporale Konsumentscheidung**
- Zinsen als "Belohnung" für Konsumverzicht in der Gegenwart

- **Einkommensteuer ohne Zinsbesteuerung** (d.h. ohne Besteuerung des Sparens) – allgemeine Verbrauchsteuer: kein Substitutionseffekt; Einkommenseffekt reduziert gegenwärtigen und zukünftigen Konsum → Budgetgerade verschiebt sich parallel nach innen
- **Einkommensteuer mit Zinsbesteuerung**
  - Einkommensteuer reduziert gegenwärtigen und zukünftigen Konsum
  - zusätzlich Substitutionseffekt durch Verringerung der Nettozinssätze: Preis für Zukunftskonsum steigt
- Die Steigung der Budgetgeraden wird bestimmt vom Bruttozins. Eine Steuer sorgt dafür, dass der gesamte Nettozins relevant wird.
- Mehrbelastung und damit Wohlfahrtseinbuße wegen steuerlich erzwungener Verhaltensänderung

**Wirkungen der Besteuerung auf Investitionsentscheidungen**
- Unternehmen investieren, bis das **Wertgrenzprodukt des Kapitals** ("Grenzertrag") den **Grenzkosten** des Kapitaleinsatzes entspricht.
- Eine reine ökonomische Gewinnsteuer reduziert das Wertgrenzprodukt und Grenzkosten des Kapitals proportional. Der große Vorzug einer solchen Steuer liegt darin, dass nicht die Investitionsentscheidung, sondern nur der Nettogewinn beeinflusst wird.
- Gewinnsteuern in der Realität:
  - keine reinen ökonomischen (Ertragswert-)Abschreibungen
  - kein Abzug des kalkulatorischen Unternehmerlohns
  - kein Abzug der Opportunitätskosten der Eigenkapitalfinanzierung
- Mehrbelastungen, disincentives to invest (**negative Investitionsanreize**) → Forderung nach Senkung der Grenzsteuersätze

## B. Die "Theorie der optimalen Besteuerung" ("Optimal Taxation")

Die "Theorie der optimalen Besteuerung" (OT) versucht mittels dieser gewonnenen Erkenntnisse ein allokativ effizientes Steuersystem zu entwickeln, bei dem die Mehrbelastungen durch die Besteuerung minimiert werden. Das Staatsbild ist das eines "wohlmeinenden Diktators". Die OT empfiehlt zur Minimierung von Substitutionseffekten (1) die Höherbesteuerung unelastisch nachgefragter/angebotener Güter, (2) die Verbreiterung steuerlicher Bemessungsgrundlagen und (3) die Besteuerung freizeitkomplementärer Güter.

### I. Ziele und Methodik der "Optimal Taxation"

**Ziele**
- Suche nach dem **optimalen Steuersystem** → **minimale Allokationsverzerrungen**, d.h. Minimierung der Zusatzlast (excess burden)
- Optimale Verbrauchsbesteuerung
- Optimale Einkommensbesteuerung, also Berücksichtigung von Verteilungszielen

**Methodik**
- **Second-best-Analyse**: geringste Zusatzlast
  - Kopfsteuer als First-best-Lösung (keine Zusatzlast → kein Substitutionseffekt) wird aus Verteilungsgründen abgelehnt
- vorgegebenes Steueraufkommen
- Suche nach Mehrbelastungsminimierung (**Minimierung der Zusatzlast**)
- **wohlwollendes Staatsverhalten**: Der Staat strebt eine Wohlfahrtsmaximierung an – eine Relativierung ist erforderlich

### II. Steuerregeln zur Minimierung der Mehrbelastung

**Steuerregeln der Optimalsteuer-Theorie** zur Minimierung der Mehrbelastung

- **Inverse-Elastizitäten-Regel** (Ramsey-Regel): Die Besteuerung erfolgt **umgekehrt proportional zur direkten Elastizität der Nachfrage**.
  - Unelastisch nachgefragte bzw. angebotene Güter sollen höher besteuert werden, da sie **wenig Substitutionseffekte** und somit eine **geringe Zusatzlast** hervorrufen.
  - Elastisch nachgefragte bzw. angebotene Güter sollen geringer besteuert werden.
  - Die Zusatzlast hängt unmittelbar von der Nachfrageelastizität ab. Sie steigt mit dem Quadrat des Steuersatzes, vgl. Skript S.40
- **Wahl einer breiten Bemessungsgrundlage**
  - wenig Freibeträge
  - keine Abschreibungsvergünstigungen
  - keine Sonderregelungen, die ermöglichen, dass der Steuerzahler der Steuer ausweichen kann
- **Freizeitkomplementaritätsregel**
  - indirekte Besteuerung von Freizeit durch steuerliche Belastung von Gütern, die mit Freizeitkonsum positiv (komplementär) verbunden sind, d.h. einen Ersatz für die Freizeitnutzung darstellen
  - Die Freizeitkomplementaritätsregel versucht, das Problem in den Griff zu bekommen, dass nur diejenigen Güter besteuert werden können, bei denen die Steuer zurechenbar ist.

### III. Effizienz vs. Gerechtigkeit der Besteuerung

> Bei den Besteuerungsregeln der OT ist stets ein Zielkonflikt zwischen Effizienz- und Gerechtigkeitsanforderungen festzustellen. Zur Lösung dieses trade-offs ist ein Abwägen zwischen beiden steuerpolitischen Zielen erforderlich.

Zielkonflikt "**effiziente vs. gerechte Besteuerung**"

- **Effizienz**: Vermeidung negativer Anreize
- **Gerechtigkeit**: Vermeidung unerwünschter Verteilungswirkungen (wie z.B. einer Umverteilung von unten nach oben), eventuell sogar erwünschte Umverteilung
  - Güter des Grundbedarfs haben einen überproportional hohen Anteil an den Gesamtausgaben von Niedrigverdienern → regressive Wirkung einer Besteuerung dieser Güter
- Problem: Je höher die unerwünschte Umverteilungsmasse (Steueraufkommen), umso höher müssen die Steuersätze sein (ohne Laffer-Effekt), umso geringer sind Leistungsanreize und umso höher Fehlallokationen, umso geringer wird das Steueraufkommen (Umverteilungsmasse) → Schrumpfen der verteilungspolitischen Spielräume
  - **Laffer-Effekt**: Selbstfinanzierungseffekt durch Steuersatzsenkungen
    - Mit einer Senkung von Steuersätzen können positive Anreize erzeugt werden, die ein höheres Steueraufkommen bewirken.
    - Dies gilt nur, wenn man sich auf der Steueraufkommenskurve rechts vom Maximum befindet
    - illegale Substitution: Abwanderung in die Schattenwirtschaft

## C. Die politische Ökonomie der Besteuerung

**Politische Ökonomie** der Besteuerung

- Die politische Ökonomie der Besteuerung greift zurück auf die Thematik des **Staatsversagens**. Es wird vom Bild des nur wohlwollend handelnden Staates (einschließlich seiner Politiker und Bürokraten) abgegangen.
- Ausgangsthese ist das **Eigennutzaxiom**.

Aus Sicht der Leviathan-Theorie sind die Regeln der OT jedoch vollkommen abzulehnen, denn sie stellen ein Instrument zur perfekten Ausbeutung der Steuerzahler durch den Staat dar. Die Interessengruppentheorie betont dagegen vor allem die Gefahr von Steuerschlupflöchern, die bei einer differenzierten Besteuerung entstehen. Politökonomische Forderungen an das Steuersystem stellen deshalb vor allem auf einheitliche Steuersätze, Transparenz der Besteuerung und eine stärkere Verwirklichung des Äquivalenzprinzips ab.

## I. Die Leviathantheorie der Besteuerung

**Leviathantheorie** der Besteuerung

- worst case: Staat versucht, das **Steueraufkommen zu maximieren**
- Zielsetzung des **staatlichen Leviathans**
  - **Überschussmaximierung**, d.h. maximale Differenz zwischen Steueraufkommen und Ausgaben für die Bereitstellung öffentlicher Güter
  - Diese Differenz steht dann für **Eigennutzinteressen** zur Verfügung → **Mittelverschwendung** durch ineffizienten, aber durchaus legalen Einsatz freier Mittel (z.B. Wahlaktionen der Politiker, Büroverschönerung der Bürokraten).
- Leviathan-Theorie und Theorie der Optimalbesteuerung → Die Regeln der Optimal Taxation liefern ein **perfektes Ausbeutungsinstrument** für den Leviathan, indem dort hoch besteuert wird, wo der Bürger nicht ausweichen kann.
- Konsequenzen für die Gestaltung des Steuersystems
  - Ziel: **Begrenzung des Leviathan** als Vorsorge vor dem worst-case
  - **Formen**:
    - Festlegung von Höchststeuersätzen
    - Begrenzungen der Steuerbemessungsgrundlagen → möglichst eng definiert, damit Bürger ausweichen können
    - einheitliche Steuersätze → keine Differenzierung nach Gruppen oder Verwendungszwecken
    - Rückkehr zum Äquivalenzprinzip → Steueraufkommen soll mit staatlichen Leistungen in Einklang stehen
    - "konstitutionelle Theorie" → möglichst Verankerung in der Verfassung

## II. Besteuerung und Interessengruppen

**Interessengruppentheorie** und Besteuerung

- Theorie der Interessengruppen
  - Nur kleine, homogene Gruppen können sich zu politisch einflussreichen Interessengruppen organisieren.
  - Politiker forcieren **Umverteilung (von Steuerzahlern hin zu Interessengruppen)** im politischen Prozess
    - Sondervorteile für organisierte Interessen
    - Belastungen auf Allgemeinheit der Steuerzahler verteilt
- Steuerpolitik in der Interessengruppentheorie
  - Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlagen (durch **Sondervorteile**)
  - **Bevorzugung unmerklicher Steuern**, Intransparenz der Belastungen
  - Widerstände gegen Steuerreformen ("Sperrklinkeneffekt")
- Konsequenzen für die Gestaltung des Steuersystems
  - Ziel: **Begrenzung des Interessengruppeneinflusses**
  - Formen
    - **Erhöhung der Transparenz** → permanente Offenlegung von Steuervergünstigungen – weder im Interesse der Politiker noch der Interessengruppen
    - **Verbot von steuerlichen Ausnahmetatbeständen** – am wirksamsten, aber Durchsetzungsprobleme
    - Stärkung des Äquivalenzcharakters
    - **Kontinuität** der Steuerpolitik

# §7 Grundlagen und Rechtfertigung der öffentlichen Verschuldung

## A. Begriff und Entwicklung der öffentlichen Verschuldung

### I. Begriffliche Abgrenzungen

Ziele der öffentlichen Schuldenpolitik können – wie bei der Steuerpolitik – fiskalische und nichtfiskalische sein. Eindeutig dominierend ist dabei auch heute noch das fiskalische Ziel.

Staatsverschuldung – begriffliche Abgrenzungen

- **Staatsverschuldung** ist die **Aufnahme von Fremdmitteln** durch den Staat in einer bestimmten Periode mit **Rückzahlungsverpflichtung** i.d.R. **auf dem Kreditmarkt zu marktüblichen Konditionen**.
- **Öffentliche Verschuldung** umfasst neben der Staatsverschuldung i.e.S. (nur Bund und Länder) auch die Verschuldung der Gemeinden, Sondervermögen und Parafisci.
- Staatsschuld ist eine Bestandsgröße.
- Bruttoverschuldung ist die gesamte Kreditaufnahme in einer Periode. Abzüglich der Schuldentilgung in der Periode ergibt sich die **Netto(neu)verschuldung**.
- Der **Finanzierungssaldo** berechnet sich als Summe aus Nettoverschuldung, eventueller Rücklagenänderung (augenblicklich irrelevant), Kassenmittelveränderung im Laufe des Haushaltsjahres und Münzeinnahmen. Finanzierungssaldo und Nettoneuverschuldung sind weitgehend deckungsgleich.
- Inlands- und Auslandsverschuldung
  - interne Verschuldung
  - externe Verschuldung
    - Direktverschuldung
    - induzierte Auslandsverschuldung → private Auslandsverschuldung, induziert durch staatliche Auslandsverschuldung
    - indirekte Auslandsverschuldung

### II. Entwicklung der öffentlichen Verschuldung

Entwicklung der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland

- Phase des Wiederaufbaus (1949-1966) → Staatsverschuldung wurde auf allen Ebenen weitgehend unterlassen (am ehesten noch nahmen die Gemeinden öffentliche Kredite zur Finanzierung öffentlicher Investitionen auf).
- "Antizyklische Phase" (1967-1970) → keynesianische Lehre der Antizyklik, Stabilitätsgesetz von 1967
- Erweiterung des Staatskorridors (1971-1981)
  - Ziel der sozialliberalen Koalition: Politik der inneren Reformen, z.B. Explosion der Bildungsausgaben
  - Ausgabenexplosion nicht über Steuern oder Wachstum zu finanzieren, daher über Staatsverschuldung
- **Haushaltskonsolidierung** (1982-1986) → Verringerung oder sogar Beseitigung der Neuverschuldung
- Ende der Konsolidierungspolitik und Wiedervereinigung (1987-1996) → Forderung nach Deutschland als "Konjunkturlokomotive" der Welt
- Erneute Konsolidierung unter dem Einfluss der Wirtschafts- und Währungsunion (seit 1997)

Stand und Entwicklung der öffentlichen Verschuldung, vgl. Skript S.41-43

- **Verschuldung der Gebietskörperschaften**
  - 2 große Formen: Schuldscheindarlehen und Wertpapiere
  - Schuldenstruktur: Bund, Länder und Gemeinden etwa im Verhältnis 7:3:1, aber Gemeinden mit höheren Zuwachsraten als die Länder
- langfristige Entwicklung → **Zuwachsraten permanent positiv** und bedeutend (aktuell um 3%)

- Finanzierungsquoten 2000 → Staatsquote 45,7%, Abgabenquote 43,1%, Steuerquote 24,5%
- **Staatsverschuldung im internationalen Vergleich**
  - öffentliches Defizit in % des BIP → Konvergenzkriterium gemäß den Verträgen von Maastricht: 3%
    - Deutschland in den letzten Jahren immer mit Defiziten unter 3%
    - keine Defizite v.a. in allen skandinavischen Ländern
  - Staatsschuldenquote (Bruttoschuld des Staates in % des BIP) → **Maastrichter Kriterium**: 60%
    - Deutschland in den letzten Jahren ständig knapp über 60%
    - kein absolut verbindliches Kriterium: Belgien, Griechenland und Italien liegen konstant über 100%
  - Die Maastrichter Kriterien sind in der politischen Diskussion zwar sehr bedeutend, aber ökonomisch nicht besonders aussagekräftig, da v.a. die Abgrenzung über einen einzelnen festen Wert zweifelhaft ist.

## B. Rechtfertigungsansätze der öffentlichen Verschuldung

### I. Überblick

Rechtfertigungsansätze
- Das Dilemma, dass zwar Staatsverschuldung stark in der öffentlichen Kritik steht, aber trotzdem weiter betrieben wird, erfordert verschiedene **Rechtfertigungsansätze der öffentlichen Verschuldung**.

Überblick über die Rechtfertigungsansätze der öffentlichen Verschuldung (in Anlehnung an Zimmermann)
- **dauernde/regelmäßige Verschuldung**
  - einzelwirtschaftliche Rentabilität/Produktivität → **objektbezogene Verschuldung** (historische Schule, Kathedersozialisten) nach der Idee, dass Investitionen einen großen Ausgabenblock darstellen, aber längerfristig nutzenstiftend sind
  - intertemporale Lastverschiebung → allokative Begründung: "pay-as-you-use-Prinzip" (Musgrave), d.h. **kostenmäßige gruppenmäßige Äquivalenz**
  - dauerhafte (gesamtwirtschaftliche) Tragbarkeit → **investitionsorientierte Verschuldung** (Sachverständigenrat), früher potentialorientierte Verschuldung bzw. "Normalverschuldung", basiert auf der These, dass sich die Bürger an eine bestimmte Quote gewöhnen
- **vorübergehende Verschuldung** – wurde als Verschuldung in Ausnahmefällen immer akzeptiert
  - Stabilisierungspolitik (Konjunkturgründe) → **situationsorientierte Verschuldung** (Keynesianische "fiscal policy")
  - Verstetigung der Steuerbelastung, da Verschuldung geringeres Übel als permanente Schwankung der Besteuerung
    - kurzfristig: Kassenverstärkungskredit (einziger unstrittiger Aspekt) → Überbrückungsfunktion zwischen Steuereingängen und davon unabhängigen Ausgaben (zeitlicher Ausgleich)
    - mittelfristig: "Tax Smoothing" (Steuerglättung) nach der Optimal Taxation → Zusatzlasten der Besteuerung sind wohlfahrtsmindernd, aber die Verschuldung kann neue Zusatzlasten verhindern und führt zur Minimierung der Zusatzlast

### II. Die "Objektbezogene Deckungslehre"

> Mit der Frage der allokativen Begründbarkeit öffentlicher Verschuldung hat sich insbesondere die traditionelle Deckungslehre befasst. Ausgangspunkt war hierbei die These, dass der Staat als eine Produktionsanstalt sui generis lediglich "regelmäßige" bzw. "ordentliche" Ausgaben mit "laufenden" bzw. "außerordentlichen" Einnahmen decken sollte, nicht periodengebundene "außerordentliche" Ausgaben dagegen mit Krediten finanziert werden können. Diese Gedanken haben im deutschen Haushaltsrecht bis 1970 ihren Niederschlag in Art. 115 GG a.F. gefunden.

**Objektbezogene Deckungslehre**, d.h. **Zweckbindung der Verschuldung**
- **Kameralismus**
  - öffentliche Schuld als legitime Einnahmenquelle
  - finanzpsychologischer Aspekt: Verschuldung stört weniger als Steuererhöhung

- **Finanzliberalismus** (engere Diskussion des Objektbezugs)
  - Ordnungsfunktion des Staates
  - rentable Staatsinvestitionen: **Infrastrukturinvestitionen** mit Refinanzierung (Rentabilitätsthese)
- **Kathedersozialisten** (tendenziell positivere Sicht)
  - Staat als Produktionseinheit sui generis: Staat ist produktiv
  - nicht periodenbezogene, außergewöhnliche (außerordentliche) Ausgaben
- **pay-as-you-use** (Musgrave)
  - **öffentliche Investitionen über mehrere Perioden nutzenstiftend**
  - allokative Effizienz: Vermeidung von Unterinvestitionen (immer richtige Menge von Investitionen)
  - **intergenerative Gerechtigkeit**

  → Äquivalenzprinzip, Lastverschiebungsdebatte – allerdings mit dem Risiko, dass die jetzige Generation nicht bereit ist, Steuern für zukünftig nutzenstiftende Investitionen zu zahlen
- **Art. 115 GG alte Fassung**, vgl. Skript S.50
  - "Im Wege des Kredites dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken ... beschafft werden."
  - Werbende Zwecke meinen erwerbende Zwecke und beinhalten die 1969 abgeschaffte Zweckbindung.

Die traditionellen Deckungsregeln können als "objektbezogen" bzw. "verwendungsorientiert" gekennzeichnet werden, da sie die Verwendung bzw. das mit der öffentlichen Schuldaufnahme finanzierte Objekt in den Mittelpunkt stellen. Die Probleme einer derartigen Auffassung liegen in der Operationalisierung und Zurechnung der "produktiven" Effekte der mit Krediten finanzierten Staatsausgaben.

**Probleme** der objektbezogenen Deckungslehre
- Die **Rechtfertigung der Verschuldung über Produktivität** ist sehr fraglich:
  - Öffentliche Investitionen führen zur öffentlichen Verschuldung.
  - Argumentationskette: Öffentliche Investitionen und/oder öffentliche Ausgaben → Produktivität des privaten Sektors steigt → steigendes Wirtschaftswachstum → steigendes Steuereinnahmen → Finanzierung des Schuldendienstes (Zins/Tilgung) → Abbau der öffentlichen Verschuldung
- **Willkürlichkeit** (v.a. Rentabilitätsaspekt) und Manipulationsanfälligkeit
  - Abgrenzung des Begriffes "Produktivität"
  - Rentabilität staatlicher Ausgaben gegenüber einer eventuellen Produktivität privater Anbieter
- Frage der **produktiven Staatsausgaben**: direkte oder Umwegsrentabilität → direkte Rentabilität nur bei direkten Einnahmen (atypisch)
- Produktivität schwer abgrenzbar: Welche Ausgaben führen zu Produktivitätssteigerungen im privaten Sektor?

## III. Die "Situationsbezogene Verschuldungslehre"

Neuere Verschuldungsregeln für eine vorübergehende Verschuldung basieren vor allem auf konjunkturtheoretischen Überlegungen. Ihre zentrale Aussage ist, dass der Staat die Einnahmepolitik und speziell die öffentliche Schuldenpolitik in den Dienst der Konjunkturpolitik stellen solle. Dabei sind die gemäßigte Version des zyklischen Budgetausgleichs und die radikalere Lehre vom kompensatorischen Budget hervorzuheben; eine gewisse Zwischenstellung nimmt die Lehre von der stabilisierenden Budgetpolitik ein.

**Situationsbezogene Verschuldungslehre**
- In **Situationen der Unterbeschäftigung** soll der Staat die Staatsausgaben erhöhen, um **expansive Nachfrageeffekte** zu erzielen. Die Finanzierung erfolgt über Verschuldung, um kontraktive Effekte der alternativen Steuererhöhung (vgl. Haavelmo-Theorem) zu vermeiden. Dabei wird unterstellt, dass in einer Hochkonjunktur Überschüsse, die zur Schuldentilgung eingesetzt werden, oder Rücklagen für eine zukünftige Neuaufnahme von Krediten erzielt werden.

Die Lehre vom zyklischen Budgetausgleich (cyclical budgeting) akzeptiert zwar die Berechtigung einer Schuldenaufnahme in Phasen konjunktureller Abschwächung, verlangt aber ihre Rückzahlung im Laufe des Konjunkturzyklus.

Die Lehre vom kompensatorischen Budget (compensatory budgeting) basiert auf der These von der "mature economy". Aus dieser Sicht wächst der Staatsverschuldung die zentrale Rolle der Finanzierung permanenter kompensatorischer Staatstätigkeit zu.

Die Lehre von der stabilisierenden Budgetpolitik (stabilizing budgeting) ist als Reaktion vor allem auf die kompensatorische Budgetpolitik entwickelt worden, von der man einen permanenten Anstieg der Staatsverschuldung befürchtet. Demgegenüber fordern die Anhänger der stabilisierenden Budgetpolitik, sich auf automatische Stabilisatoren (built-in-stabilizers) zu verlassen.

- **zyklischer Budgetausgleich** → temporäre Verschuldung, da Ausgleich über einen Zyklus hinweg (Deckungsperiode ist ein Konjunkturzyklus)
- **kompensatorisches Budget** (Lerner/Hansen) → Staat als Schaffer von Nachfrage (permanentes deficit-spending)
- **stabilisierende Budgetpolitik** → automatische (ins Budget eingebaute) Stabilisatoren:
  - Arbeitslosenversicherung → in Rezession Einsatz der Überschüsse aus einer Hochkonjunktur
  - progressive Einkommensteuer → einseitige Wirkung: Entzugseffekt im privaten Sektor
- **Art. 115 GG neue Fassung**
  - "Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts."
  - Problem: Definition von "Investition"
  - Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts → keynesianische Ausnahme (Konjunkturpolitik)
  - Im Falle einer Rezession muss man sich verschulden

Die konjunkturpolitisch orientierte neuere Verschuldungslehre kann zusammenfassend als "nicht-objektbezogene", antifiskalische und "situationsbezogen" charakterisiert werden, da sie die öffentliche Verschuldung abhängig macht von der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Situation. Ihre offenkundigen Gefahrenquellen liegen in der Möglichkeit des Missbrauchs der Staatsverschuldung auch zu nicht-konjunkturellen Zwecken.

**Probleme** der situationsbezogenen Verschuldungslehre
- Die situationsbezogene Verschuldungslehre scheitert an der **mangelnden Operationalisierung**.
- **Diagnose und Prognose**: Feststellung einer Rezession, Prognose des weiteren Konjunkturverlaufs
- **Manipulationsanfälligkeit**: Feststellung der Prognosen ist stark geprägt von den Interessen der politischen Akteure
- Gefahr leichtsinniger Verschuldungspolitik

## IV. Die "Normalverschuldung"

Ein weiterer Rechtfertigungsansatz für eine dauerhafte Verschuldung fand sich in dem bis 1990 verwendeten Konzept des konjunkturneutralen Haushalts des Sachverständigenrats ("Potentialorientierte Verschuldung" bzw. "Normalverschuldung"). Diesem Rechtfertigungsansatz lag eine eigenartige Mischung aus konjunktureller und allokativer Begründung zugrunde ("Gewöhnungsthese").

**Normalverschuldung** als Rechtfertigung der Staatsverschuldung – Konzept des Sachverständigenrates 1967/68
- **Verstetigungspolitik** → anstelle einer antizyklisch diskretionären Politik wird eine stetige Entwicklung der Budgets angestrebt, die einen glättenden Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung hat (positives Messkonzept)
- **potentialorientierte Verschuldung**
  - Ausgangspunkt ist ein Basisjahr oder -zeitraum, in dem man ein konjunkturelles Normalwachstum unterstellte. Die Verschuldung in diesem Jahr sei konjunkturneutral gewesen.
  - Ausrichtung am Wachstum des Produktionspotentials (Fortschreibung der Wachstumsrate)

- **Gewöhnungsthese**: Eine konjunkturneutrale Verschuldung ist deswegen unbedenklich, weil sich der private Sektor daran gewöhnt hat → keine besonderen Effekte
  - Die Gewöhnungsthese dient als Grundlage für die Berechnung des strukturellen Defizits
- Abbau des strukturellen Defizits
  - **Konjunkturelles Defizit** entsteht in der **Rezession**, es verschwindet in der konjunkturellen Normalsituation. Würde man versuchen, der Rezession durch staatliche Ausgabensenkung entgegenzuwirken, wirkt dies prozyklisch, d.h. konjunkturverschärfend.
  - Alle sonstigen Defizite sind strukturelle Defizite und sind zu beseitigen (Konsolidierungspolitik). Jetzt wird die Normalverschuldung als unproblematisch hingenommen. Damit wird das strukturelle Defizit gesenkt.

**Probleme** der Normalverschuldung
- Gewöhnungsthese → Gewöhnung fragwürdig, eher Hinnahme
- Definition des strukturellen Defizits – 1989 40 Mrd. DM Normalverschuldung, seither nicht mehr ausgewiesen

Ableitung des strukturellen Defizits und des konjunkturellen Impulses
- **strukturelles Defizit**
  - Finanzierungsdefizit des öffentlichen Gesamthaushaltes
  - Bereinigung um konjunkturelle Einflüsse und Gewinnabführung der Bundesbank
  - abzüglich der Haushaltsbelastungen durch aktive Konjunkturpolitik
  - abzüglich "investitionsorientierte Verschuldung" (Objektorientierung)
- **konjunktureller Impuls**
  - Finanzierungsdefizit des öffentlichen Gesamthaushaltes
  - Bereinigung um konjunkturelle Einflüsse und Gewinnabführung der Bundesbank
  - abzüglich "konjunkturneutrale Verschuldung"

Kernaussagen des **Art. 115 GG neue Fassung**
- Grundsätzlich ist die Kreditaufnahme immer möglich, sofern eine **gesetzliche Ermächtigung** vorliegt.
- **Obergrenze** der "normalen" Verschuldung sind die Ausgaben für Investitionen.
- **Überschreitungsmöglichkeit im Rezessionsfall**

## C. Grundlagen der Schuldentechnik ("debt management")

### I. Begriff und Ziele des debt management

**Schuldenstrukturpolitik**
- Die Schuldenpolitik des Staates (Veränderungen im Bereich der öffentlichen Verschuldung) lässt sich in **Schuldenniveaupolitik und Schuldenstrukturpolitik** gliedern.
- Bei der Schuldenstrukturpolitik (**debt management**) unterscheidet man:
  - debt management im engeren Sinne (im deutschen Sprachraum) → verzinsliche Schuld (Aufnahme am Kreditmarkt) – Notenbank wird als unabhängig vom Staat betrachtet
  - debt management im weiteren Sinne (im angelsächsischen Sprachraum) → verzinsliche Schuld und unverzinsliche Schuld (Zentralbankgeld, Offenmarktpolitik) – Hinzurechnung der Notenbank zum Staat

> Die Schuldentechnik ist sowohl unter fiskalischen wie unter finanzpolitischen Aspekten von Bedeutung. Aus fiskalischer Sicht geht es um die optimale Beschaffung von Liquidität für den öffentlichen Haushalt, aus finanzpolitischer Sicht um die instrumentell (allokations-, distributions-, stabilisierungspolitisch) optimale Zusammensetzung.

**Ziele** des debt management
- **fiskalisches Ziel** → Minimierung der Zinslasten
- **Neutralitätsziel** → möglichst geringe Störung des privaten Sektors
- **wirtschaftspolitische Ziele** als **Gegenpol zu den fiskalischen Zielen** → Auslösen konjunktureller Effekte zur Erreichung allokativer, distributiver und stabilisierungspolitischer Ziele (antizyklischer Ansatz)

## II. Instrumente und Konzeptionen des debt management

Als Instrumente des debt management stehen in erster Linie Variationen (1) der Laufzeitstruktur, (2) der Gläubigerstruktur und (3) der Verzinsung der Staatspapiere zur Verfügung. Dabei sind mit dem prozyklischen (fiskalischen), dem neutralen und dem antizyklischen Ansatz drei grundsätzliche Konzeptionen des debt management zu unterscheiden.

**Varianten** der öffentlichen Verschuldung
- primär **Variation der Laufzeitenstruktur**: kurzfristig vs. langfristig
- **Variation der Gläubigerstruktur**, z.B. Einführung der Bundesschatzbriefe zur Förderung der Vermögensbildung im privaten Sektor und Gewinnung des privaten Sektors als Gläubiger des Staates
- **Variation der Verzinsungsform**: periodisch einheitlich (laufend), progressiv gestaffelt, Rückzahlungskurs über Ausgabekurs (Feineinstellung des Zinses)

Konzeptionen des debt management
- **prozyklischer** (fiskalischer) Ansatz
  - kurzfristige Verschuldung in Hochkonjunkturphasen
  - Fundierung in der Rezession (Umwandlung in langfristige Papiere)
  - Probleme
    - destabilisierende Wirkung → Konjunkturverschärfung
    - Voraussetzung: nur geringe Zinseffekte der Staatsverschuldung, ansonsten tendenziell Senkung der Investitionstätigkeit des privaten Sektors
- **neutraler** Ansatz
  - Ablehnung diskretionärer Maßnahmen
  - konstante Laufzeitenstruktur
- **antizyklischer** Ansatz
  - konjunkturpolitische Ziele → in der Rezession kurzfristige Verschuldung
  - Liquiditätsbeeinflussung: debt management im weiteren Sinne

# §8 Wirkungen der öffentlichen Verschuldung

Im Mittelpunkt der Wirkungen der öffentlichen Verschuldung stehen traditionell allokative und distributive Fragen. Einen wichtigen Untersuchungsbereich bilden daneben mögliche stabilisierende bzw. destabilisierende Effekte der Staatsverschuldung.

**Wirkungen** der öffentlichen Verschuldung im Überblick, vgl. Skript S.46
- **allokative Wirkungen**
  - Finanzierung öffentlicher Güter
  - **"crowding out"**
  - Lastverschiebung (intertemporale Belastung als Folge der öffentlichen Verschuldung?)
- **distributive Wirkungen**
  - intertemporal: Folgeeffekte der Lastverschiebung auf die personale Einkommensverteilung
  - interpersonal: Staatsverschuldung wirkt unsozial, weil sie die Ärmeren stärker belastet als die Reichen
- **(de-)stabilisierende Wirkungen** → keynesianische Argumentation
  - "fiscal policy" (konjunkturorientierte Fiskalpolitik)
  - "crowding out" (eindeutige Zuordnung zu allokativen oder destabilisierenden Wirkungen nicht möglich)

# A. Allokative Wirkungen

## I. Crowding out-Wirkungen

Aus allokativer Sicht werden zunächst mögliche Verdrängungswirkungen der öffentlichen Verschuldung diskutiert. Dabei unterscheidet man zwischen (1) zinssteigerungsbedingtem, (2) preissteigerungsbedingtem, (3) portfoliobedingtem, (4) erwartungsbedingtem und (5) wechselkursbedingtem crowding out. Die Verdrängungswirkungen der Staatsverschuldung werden wesentlich durch die Substitutionsbeziehungen zwischen privatem und öffentlichem Sektor, durch die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungslage und den jeweiligen Kurs der Geldpolitik bestimmt.

**Crowding out-Debatte**: Arten von **Verdrängungsprozessen**

- **zinssteigerungsbedingtes crowding out** → Durch Staatsverschuldung steigen die Zinsen am Kapitalmarkt, was wiederum die privaten Investitionen beeinträchtigt (wenn Angebotsfunktion zinselastisch)
- **preissteigerungsbedingtes crowding out**: steigende Inflationsrate
- **portfoliobedingtes crowding out**
  - These der Vermögenseffekte → expansiver Vermögenseffekt: Illusion des Vermögenszuwachses durch Vergleich der Verschuldung mit einer alternativen Steuerfinanzierung
  - hier vor allem kontraktive Vermögenseffekte am Geldmarkt, d.h. höhere Kassenhaltungsneigung und Linksverschiebung der LM-Kurve
- **erwartungsbedingtes crowding out**
  - Ankündigung der Verschuldung löst Skepsis aus, daher Konsumzurückhaltung und vermehrtes Sparen wegen Erwartung einer Steuererhöhung (kontraktiver Effekt)
  - Verringerung der Defizite durch Kürzung der Staatsausgaben kann positive Erwartungen zur Folge haben, die wiederum positive konjunkturelle Effekte auslösen können.
- **wechselkursbedingtes crowding out** → Kapitalimporte treiben Wechselkurs in die Höhe, daher geringere Investitionen in der Exportwirtschaft

Ergebnisse der Verdrängungsprozesse

- **Crowding out-Effekte** sind von verschiedenen **Faktoren** abhängig
  - Elastizität der Geldnachfrage sowie der Investitionsnachfrage
  - Ausmaß der Substitutionsbeziehungen zwischen realem und monetärem Sektor, z.B. Staatstitel als vollständige Substitute zu privaten Titeln
  - Erwartungseffekte
  - gesamtwirtschaftliche Situation
  - Kurs der Geldpolitik, z.B. verhindert reichhaltige Geldbereitstellung in der Rezession Zinseffekte

## II. Zeitliche Lastverschiebung

Bei der Diskussion um die sog. zeitliche Lastverschiebung geht es um die Frage, ob der öffentliche Kredit ein Instrument zur Beeinflussung der zeitlichen Inzidenz von Staatsausgaben sein kann. Aus (vorklassischer) zahlungstechnischer Sicht tragen zukünftige Generationen durch höhere Steuerzahlungen für Zins und Tilgung der Staatsschuld die Last der öffentlichen Verschuldung. Die Gegenthese wird von der "Neuen Orthodoxie" formuliert, wonach ein Ressourcenentzug über Staatsverschuldung stets die jeweils lebende Generation betreffe; daher sei bei Inlandsverschuldung keine Lastverschiebung möglich.

**Lastverschiebungsdebatte**

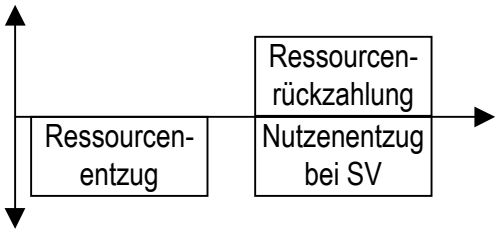
- Frage: Gibt es eine Analogie zwischen der Lastverschiebung eines privaten Kredits und der Lastverschiebung im öffentlichen Sektor, also einem öffentlichen Kredit? Ist Lastverschiebung überhaupt möglich?
- Der **Generationsbegriff** wird immer so gesehen, dass mehrere Generationen nacheinander existieren, die eine Lastverschiebung tragen. Der **Weiterwälzungsansatz** geht von einem anderen Generationsbegriff aus.

- Im Mittelpunkt der Debatte steht die **zeitliche Lastverschiebung**.

> Weitere Ansätze zur Lastverschiebungsdebatte ("klassischer Ansatz", "Nutzenansatz", "Wachstumsansatz", "Weiterwälzungsansatz") beruhen auf anderen Lastbegriffen. Dabei wird argumentiert, dass zumindest in Vollbeschäftigungssituationen eine zeitliche Lastverschiebung teilweise möglich sei.

Ansätze der **Lastverschiebungskontroverse**, vgl. Skript S.47

- **vorklassischer Ansatz** (L. von Stein) → traditionelle Ausgangsthese
  - "Ein Staat ohne Staatsschuld tut entweder zu wenig für seine Zukunft, oder er fordert zuviel von seiner Gegenwart." → Unterversorgung an öffentlichen Gütern mit langfristiger Nutzenstiftung oder zu hohe Steuerbelastung
  - Lastbegriff: zahlungstechnische Sicht; Schuldendienst
- **Ansatz der Klassiker** (Ricardo)
  - Antizipation der zukünftig höheren Steuerzahlungen
  - bei vollkommener Antizipation der zukünftigen Belastung werden heute Rücklagen gebildet, wodurch der Konsum eingeschränkt wird → "Ricardianisches Äquivalenztheorem" (Äquivalenz von Schulden- und Steuerfinanzierung)
  - Lastverschiebung ist hingegen aufgrund der Staatsschuldillusion möglich, da keine Ultrarationalität vorliegt und nur teilweise Rücklagen gebildet werden
  - Lastbegriff: geringerer an die Zukunft weitergegebener Kapitalstock
- **neue Orthodoxie** (Hansen, Lerner)
  - zweifache Relativierung
    - bei Vollbeschäftigung ist Lastverschiebung nicht möglich (Ausnahme: externe Verschuldung)
    - bei Unterbeschäftigung ist Lastverschiebung möglich, da unterbeschäftigte Ressourcen produktiv verwendet werden → kein Crowding-out, kein Ressourcenverzicht
  - Lastbegriff: Verzicht auf privaten Ressourcenverkehr
- **Nutzenansatz** (Buchanan)
  - Lastverschiebung ist generell möglich (zu erwarten), da die zukünftige Steuerfinanzierung mit Nutzeneinbußen verbunden ist
  - subjektiver Lastbegriff: individuell empfundene, d.h. psychologische, Nutzeneinbuße des Steuerzahlers, der für Tilgung und Zinsen der Anleihe aufkommen muss




- **Wachstumsansatz** (Musgrave, Modigliani, Vickrey)
  - Lastverschiebung ist möglich, da Kreditfinanzierung private Investitionen verdrängt und zu geringeren Wachstum führt (nur in dem Maße, wie Staatsverschuldung zu Lasten der Ersparnis geht)
  - Staatsverschuldung führt zum Crowding-out privater Investitionen, was das Wachstum schwächt → Last ist der geringere Kapitalstock, der an zukünftige Generationen weitergegeben wird.
  - Ausnahme: Unterbeschäftigung → zusätzliche Mobilisierung von Ressourcen, daher keine Verschuldung
  - Lastbegriff: differentielle Wachstumseinbuße
- **Weiterwälzungsansatz** (Bowen, Davis, Kopf)
  - Lastverschiebung als Einschränkung des Gesamtlebenskonsums: diejenige Generation trägt die Last, in der die Schuldentilgung erfolgt
  - Lastverschiebung nur dann, wenn eine Generation insgesamt weniger konsumieren kann
  - anderer Generationsbegriff beim Weiterwälzungsansatz: mehrere Generationen gleichzeitig ("überlappende" Generationen)
  - Lastbegriff: Verminderung des Lebenskonsums für die Generation, zu deren Lebzeiten die Anleihe getilgt wird.

> Die Beantwortung der Frage, ob durch Staatsverschuldung eine intertemporale Lastverschiebung möglich ist, hängt letztlich von (1) der Definition des Lastbegriffs, (2) der Definition und Abgrenzung des Generationsbegriffs, (3) den Annahmen über die Erwartungsbildung der privaten Wirtschaftsubjekte und (4) der Beschäftigungssituation ab.

**Fazit** der Lastverschiebungsdebatte

- **Ist Lastverschiebung möglich?**
  - Definition der "Last"
  - Definition und Abgrenzung von "Generation"
  - Annahmen über Rationalverhalten der Wirtschaftssubjekte
  - Beschäftigungssituation → Crowding-out?
- Zweifel an **normativer Grundlage der Lastverschiebungsdiskussion**
  - doppelte Belastung zukünftiger Generationen: Lastverschiebung in Form des geringeren Kapitalstocks und Neigung expliziter Verschuldung
  - Einengung staatlicher und privater Handlungsspielräume
- **Politikerverhalten** → Politiker neigen dazu, die Staatsausgaben auszudehnen, diese aber nicht durch Steuer zu finanzieren

## B. Distributive Wirkungen

Bei den Distributionswirkungen der öffentlichen Schuld geht es um die Wirkungen auf die personelle Einkommensverteilung zu einem gegebenen Zeitpunkt. Wie bei der Lastverschiebungskontroverse wird dabei die Differentialinzidenz betrachtet, d.h. der Wirkungsunterschied zwischen einer Steuer- und einer Anleihefinanzierung.

### I. Der Transferansatz

Die Betrachtung des sog. Transferansatzes behauptet infolge der Staatsverschuldung eine Umverteilung "von unten nach oben". Unterstellt wird hier eine progressive Verteilung der Zinserträge und eine proportionale oder sogar regressive Inzidenz der Zinssteuer.

**Transferansatz** nach Hansen

- **"unsoziale Verteilungswirkung der Staatsverschuldung"**
  - Bezieher hoher Einkommen erwerben Staatsschuldtitel → Sparquote steigt mit steigendem Einkommen
  - verteilungsneutrale Finanzierung der Zinszahlungen (des Schuldendienstes) durch *alle* Steuerzahler
- gewisser Zusatzeffekt (Mehreinkommen) durch Staatsverschuldung für Sparer am Kapitalmarkt
- personale Einkommensverteilung
  - empirisch (Gläubigerstruktur der öffentlichen Verschuldung) → Kreditinstitute 60%, private Haushalte und Unternehmen 20%
  - **Wirkung der Zinsmehreinkommen** → Gewinne der Banken fließen v.a. Anteilseignern zu, aber die Anteilseignerstruktur zeigt Häufungen im Bereich der Bezieher hoher Einkommen
  - primär **Umverteilung von niedrigen zu höheren Einkommen**

Die Kritik am Transferansatz basiert auf der Aussage, dass die Wirkungskette des Transferansatzes eine falsche Kausalität unterstelle: Die Zinseinkommen der Staatsgläubiger seien keine Funktion der Zinssteuerzahlung, sondern ein Resultat freiwilliger Sparentscheidung. Die Frage nach den Verteilungswirkungen der öffentlichen Schuld mündet damit in einer Analyse der Kapitalmarktwirkungen der öffentlichen Kreditaufnahme sowie der daraus resultierenden Verteilungswirkungen.

**Kritik** am Transferansatz

- **Prämissenkritik**
  - Zinszahlungen der Staatstitel sind nicht zwingend Zinsmehreinkommen
  - Inzidenz der Zinszahlungssteuer?
  - Gültigkeit des Ansatzes nur bei Vollbeschäftigung
- **falsche Kausalität**
  - Staatsverschuldung erfolgt nicht ursächlich für Zinserträge von Wohlhabenden → Zinszahlungen und Finanzierung der Zinsen haben direkt nichts mehr miteinander zu tun

### II. Weiterentwicklungen

**Ansatz von Andel** zum Vergleich der Inzidenzen beider Steuerarten
- keine Zinsmehreinkommen
- Verteilungsrelevant sind die **Inzidenzeffekte der Zinszahlungssteuer** (Steuer zur Finanzierung der Zinszahlungen) **und der Schuldenvermeidungssteuer** (Steuer, die alternativ zur Staatsverschuldung erhoben würde).
- Staatsverschuldung wirkt **unsozial**, wenn die Zinszahlungssteuer weniger progressiv als die Schuldenvermeidungssteuer wirkt, denn dann tragen Bezieher höherer Einkommen weniger zur Zinszahlung bei.
- Kritik
  - Staatsverschuldung könnte z.T. Zinsmehreinkommen bewirken
  - fraglicher Inzidenzvergleich
  - nur Zinsbetrachtung, Verteilungswirkung der Schuldentilgung wird außer Acht gelassen

**Ansatz von Gandenberger**, vgl. Skript S.48
- **Modellannahmen**
  - **Differentialinzidenz** auf der Einnahmenseite → Vergleich von Staatsverschuldung und entfallender Steuerfinanzierung bei gegebener Ausgabenhöhe
  - Verteilungsneutralität von Schuldenvermeidungs- und Zinszahlungssteuer
  - Verschuldung bei privaten Nichtbanken
  - übliche Annahmen der Neoklassik: homogener Kapitalmarkt, Vollbeschäftigung, konstante Geldmenge
  - unbegrenzte Laufzeit der Staatsverschuldung
  - Betrachtung der funktionalen Verteilung, nicht der personalen Verteilung
- These von der **falschen Kausalität** → es wird fälschlicherweise angenommen, dass die Reicheren Zinsen bekommen, weil die Ärmeren Steuern zahlen. Tatsächlich erzielen die Reicheren Zinsen durch Sparen.
- **Zinsmehreinkommen** aus folgenden Gründen → These des Transferansatzes wenigstens im Grundsatz zutreffend; begünstigt v.a. höhere Einkommen; Höhe der Effekte abhängig von den Elastizitäten
  - Kreditmengeneffekt → $\Delta Kr \cdot i_0$
  - Zinseffekt durch gestiegenen Zins → $(i_1 - i_0) \cdot Kr_0$
  - Kombination beider Effekte → $\Delta Kr \cdot \Delta i$

## C. (De-)Stabilisierende Wirkungen

Positive Stabilisierungswirkungen der öffentlichen Verschuldung werden insbesondere von der Theorie der fiscal policy behauptet. Ihre zentrale Aussage ist, dass der Staat die Einnahmepolitik und speziell die öffentliche Schuldenpolitik in den Dienst einer nachfrageorientierten Konjunkturpolitik stellen solle, die je nach Beschäftigungssituation expansiv, kontraktiv oder neutral zu gestalten ist.

### I. Theoretische Grundlagen des 'deficit spending'

(theoretischer) **Transmissionsmechanismus**
- defizitfinanzierte Erhöhung der Staatsausgaben → **expansive Multiplikatoreffekte** (Beschäftigungserhöhung, positiver Konjunktureffekt)
- Emission von Staatstiteln führt zu höherem Bondangebot, dadurch sinkende Kurse und steigende Zinsen
- Der Zinseffekt bewirkt ein **Crowding out privater Investitionen → kontraktive Multiplikatoreffekte** (Relativierung der expansiven Effekte eines schuldenfinanzierten Konjunkturprogramms)
- eventuell expansive Geldpolitik als unterstützende Ergänzung, dadurch längerfristig aber v.a. Inflationseffekte

Erweiterungen
- langfristige Betrachtung: **Budgetausgleich → permanent deficit spending**
  - Fällt der Sozialproduktanstieg so groß aus, dass das Defizit gedeckt ist?
  - Stabilität des Systems

- Defizit ist durch steigende Steuereinnahmen zu vermeiden → expansiver Effekt überwiegt, dann ist keine Defizitpolitik mehr nötig
- **Vermögenseffekte** (Tobin)
  - expansive Wirkungen auf dem Gütermarkt → Mehrkonsum wegen Steuerillusion der Bürger: Schuldtitel werden als Erhöhung des Einkommens gesehen, weil Zins- und Tilgungssteuer nicht antizipiert wird
  - kontraktive Wirkungen auf dem Geldmarkt → Kauf von Staatstiteln stört das Portfoliogleichgewicht (zuviel Staatstiel, zuwenig Liquidität), daher Erhöhung der Transaktionskasse (Linksverschiebung der LM-Kurve)
  - längerfristig könnten die kontraktiven Effekte überwiegen

### II. Kritik einer stabilisierungsorientierten Verschuldungspolitik

Eine Kritik der stabilisierungsorientierten Schuldenpolitik kann auf (1) theoretisch-konzeptioneller, (2) instrumenteller, (3) politökonomischer, (4) verhaltenstheoretischer, (5) verteilungspolitischer und – als Fundamentalkritik – (6) ordnungspolitischer Ebene erfolgen.

**Kritikebenen** einer stabilisierungspolitischen Schuldenpolitik
- **theoretisch-konzeptionelle Kritikebene** → generelle Kritik am keynesianischen Ansatz
  - Kritikpunkte: kurzfristige Betrachtung, Umfeld stabiler Preise, ausschließlich nachfrageorientiert, ausschließlich global (Vernachlässigung negativer Struktureffekte, z.B. Bausektor als Puffer der Konjunkturpolitik)
- **instrumentelle Kritikebene** → Schwierigkeiten bei der Umsetzung: Diagnose, Prognose, Dosierung, Beachtung von Lags (zeitliche Verzögerungen, durch die eine antizyklische Politik prozyklisch wirkt)
- **politökonomische Kritikebene** → Neigung zum Defizit bzw. zu einer asymmetrischen Defizitpolitik
  - Staatsschuldentilgung bzw. Haushaltsüberschüsse zur Konjunkturdrosselung sind nicht durchsetzbar
- **verhaltenstheoretische Kritikebene**
  - Kritik an der Annahme, dass Wirtschaftssubjekte so stark der Illusion unterliegen
  - Eine Gegenthese liefert z.B. das Barro'sche Äquivalenztheorem
- **verteilungspolitische Kritikebene**
  - Staatsverschuldung hat zumindest tendenziell unsoziale Wirkungen
  - Nutzen der expansiven Effekte kommt v.a. Gewinneinkommensbeziehern zugute, während kontraktive Effekte eher Bezieher niedrigerer Einkommen belasten → gewinnbegünstigende Lohn-Lag-Hypothese (asymmetrische Verteilungshypothese)
- **ordnungspolitische Kritikebene** → allgemeinste fundamentalste Kritik
  - Keynesianismus habe die "Interventionsfreudigkeit" des Staates gefördert

# §9 Grenzen der öffentlichen Verschuldung

## A. Die politische Ökonomie in der öffentlichen Verschuldung

### I. Staatsverschuldung in der Demokratie

Die traditionelle Verschuldungslehre liefert keine zufriedenstellende Antwort darauf, weshalb hohe Verschuldungsquoten zu einem typischen Kennzeichen moderner Demokratien geworden sind. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit eines positiven Erklärungsansatzes. Mit Hilfe der Neuen Politischen Ökonomie lässt sich zeigen, dass demokratische Entscheidungsprozesse systematisch zu einem deficit bias (Buchanan/Wagner) führen.

Für wiederwahlorientierte Politiker ist das Verschuldungsinstrument aus mehreren Gründen attraktiv: (1) Die öffentliche Verschuldung lockert die Bilanzrestriktion der Politiker und erhöht damit deren diskretionären Handlungsspielraum. (2) Politiker besitzen einen wahltaktisch bedingt kurzen Planungshorizont. (3) Da mit Hilfe der öffentliche Verschuldung eine Lastverschiebung möglich ist (Buchanan-Ansatz), sinken die politischen Kosten der Einnahmeerzielung (= Stimmenverluste). Begünstigend kommt hinzu, dass die Bürger/Steuerzahler der Staatsschuldenillusion unterliegen.

**Staatsverschuldung in der Demokratie**: traditionelle Sichtweise, vgl. Skript S.49

- "Deficit Bias" demokratischer Entscheidungsprozesse (Buchanan/Wagner)
  - **permanente Versuchung der Politiker zum Defizit**
  - Die Haushaltskonsolidierung sollte vorangetrieben werden, dem steht jedoch das **Allmendeproblem** der Übernutzung des Kollektivgutes "Steuereinnahmen" entgegen.
  - **Wiederwahlorientierung** der Regierung → Staatsausgaben, die auf zusätzliche Transfers hinauslaufen, sorgen für Wählerstimmen. Der Politiker neigt dazu, die **Kosten seiner Maßnahmen zu verschweigen**. Dies geht am besten über Staatsverschuldung, da eine Steuer sofort spürbar ist.
  - defizitfinanzierte Staatsausgaben → merkliche Nutzen, erst in Zukunft anfallende (unmerkliche) Kosten
  - Budgetüberschüsse (durch Steuererhöhung oder Ausgabenkürzung) → unmerkliche Nutzen, gegenwärtige Kosten, daher für Politiker unattraktiv, denn Budgetüberschüsse kosten Wählerstimmen
  - keynesianisches Gedankengut führt zu Interventionsverpflichtung des Staates
- **Politikerverhalten**
  - Lockerung der Bilanzrestriktion → mehr Ausgaben als Einnahmen möglich, dadurch freigebiges Ausgabenverhalten
  - hohe Zeitpräferenzraten → **kurzer Planungshorizont**, keine langfristige Sicht
  - Lastverschiebung möglich (Nutzenansatz) → Verschuldung ist rational, da Politiker Lasten bewusst in die Zukunft verlagern
- Wählerverhalten als passive Verstärkung des Politikerverhaltens
  - **Staatsschuldillusion** → Nichtgeltung des Ricardianischen Äquivalenztheorems
  - Intransparenz der ökonomischen Wirkungen der Staatsverschuldung → rationale Ignoranz – hohe Kosten der Informationsbeschaffung

Weiterentwicklungen der traditionellen Sichtweise der Neuen Politischen Ökonomie versuchen, die unterschiedliche Verschuldungsentwicklung in einzelnen Staaten zu erklären. Dabei sind politisch-institutionelle Rahmenbedingungen die entscheidenden Bestimmungsfaktoren für die jeweilige Verschuldungsneigung. Im einzelnen sind hier beispielsweise Regierungsform, Wahlsystem, Budgetierungsprozess und Organisation des Staatsaufbaus zu nennen.

politisch-institutionelle Rahmenbedingungen: **Weiterentwicklungen** der traditionellen Sichtweise, vgl. Skript S.49

- strategische Bedeutung der öffentlichen Verschuldung
  - In einer **Einparteienregierung** ist die öffentliche Verschuldung umso höher, je polarisierter die Präferenzen bezüglich der Ausgabenstruktur sind und je unwahrscheinlicher eine Wiederwahl ist.
  - In einer **Koalitionsregierung** ist die öffentliche Verschuldung umso höher, je schwächer die Koalitionsregierung ist und aus je mehr Koalitionsmitgliedern die Koalition besteht → **Staatsverschuldung als Instrument der Konfliktlösung** durch Begünstigung verschiedener Gruppen
  - Das **Wahlsystem** ist also von Bedeutung → strategisches Bindungselement: Bindung künftiger Regierungen über heutige Handlungen
- weitere Einflussfaktoren
  - **Budgetierungsprozess**
  - **Organisation des Staatsaufbaus** (unitarisch vs. föderal) → mehrere Ebenen bergen Konkurrenz und sorgen so für ein disziplinierteres Verhalten
  - Finanzminister auf Regierungsebene und Haushaltsausschuss auf parlamentarischer Ebene müssen über die Ausgabenneigung der Ressorts wachen.

**II. Notwendigkeit konstitutioneller Beschränkungen**

**Probleme einer Konsolidierungspolitik**: Konsolidierung als öffentliches Gut: "Dilemma des Defizits"
- Konsolidierungspolitik stammt aus USA: Gramm-Rudman-Hollings-Act
- Reduzierung des Defizits der öffentlichen Haushalte ist **unattraktiv** → im politischen Prozess **keine Akzeptanz für Konsolidierung**, da stets mit **Steuererhöhung bzw. Ausgabenkürzung** verbunden
- Kosten betreffen immer einzelne Gruppen, deshalb ist es für Politiker nicht rational, Kürzungen im eigenen Bereich voranzutreiben → Free-Rider-Haltung
- Problematik gesetzlicher Vorschriften

Lösungsansätze
- Konsolidierungsverfahren → gesetzliche Übergangsregeln
- **konstitutionelle Beschränkungen**
  - verfassungsrechtliche **Verankerung eines staatlichen Budgetausgleichs** → Verbot der Staatsfinanzierung über öffentliche Verschuldung in die Verfassung
    - Problem: Ausnahmeklausel für den Fall eines erheblichen Konjunkturabschwungs erforderlich, dadurch Manipulierbarkeit höher
  - **Wahlrechtsreform**: Mehrheitswahl statt Verhältniswahl birgt Gefahr vieler Wechsel und sorgt für Benachteiligung von Minderheiten
  - Ausgliederung der öffentlichen Verschuldung aus dem politischen Prozess

## B. Rechtlich-institutionelle Grenzen

Bei der Frage nach den Grenzen der öffentlichen Verschuldung geht es primär um die Setzung von Vorschriften für die öffentliche Verschuldung mit dem Ziel der Begrenzung (Obergrenzen). Als Interpretationsebenen des Problems der Grenzen der öffentlichen Schuld sind (1) rechtlich-institutionell bedingte Grenzen, (2) finanzwirtschaftliche Grenzen sowie (3) makroökonomisch (= gesamtwirtschaftlich) orientierte Grenzen zu unterscheiden.

Bei den rechtlich-institutionellen Grenzen geht es darum, inwieweit öffentliche Verschuldung erlaubt ist. Neben zahlenmäßig fixierten Obergrenzen aufgrund einzelner Gesetze steht hier der Aspekt des institutionellen Beziehungsgeflechts zwischen Staat und Kreditinstituten (insbesondere zur Notenbank) im Mittelpunkt. Die Problematik derartiger Grenzen liegt vor allem in möglichen Operationalisierungsproblemen sowie in eventuellen Umgehungsmöglichkeiten.

**rechtlich-institutionelle Grenzen der Staatsverschuldung**, vgl. Skript S.50
- **zahlenmäßige Obergrenze** für Staatsverschuldung allgemein
  - Art. 109 II GG → Beachtung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bei der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern (im Falle einer Rezession sogar Neuverschuldung notwendig)
  - Art. 111 GG → Ermächtigung zur vorläufigen Haushaltsführung
  - Art. 115 GG → Kreditbeschaffung möglich, wenn durch Bundesgesetz eine Ermächtigung vorliegt
  - §§ 19 ff. StabWG → Schuldendeckel (Möglichkeit für Kabinett zu beschließen, dass Bund, Länder und Gemeinden weniger Schulden machen dürfen als im Haushalt vorgesehen), Schuldentilgung, Bildung der Konjunkturausgleichsrücklage, Emissionsplanung
    - Gegenpol: § 6 StabWG → Kreditermächtigung zu Konjunkturzwecken
  - **Maastrichter Vertrag**, u.a. Art. 104, 104c, 105
- zahlenmäßige Obergrenze für Staatsverschuldung bei der Bundesbank → Staatsverschuldung nach BBankG bzw. Maastrichter Vertrag entfällt
- **institutionelle Grenzen**
  - im Beziehungsgeflecht Regierung/Notenbank
  - generell: Deckungs- und Einlösungspflichten für nationale Währung
- Beurteilung: z.T. operational kaum fassbar, viele Umgehungsmöglichkeiten

**Stabilitätspakt**

- Grundlage: **Maastrichter Vertrag**
  - "übermäßiges Defizit" (Grenzen von 3% bzw. 60%)
  - Sanktionsmechanismus, der jedoch nur kann-Bestimmungen enthält → politische Entscheidung
- **Dublin** (1996) – von Deutschland initiiert
  - **Bekenntnis zur Haushaltsdisziplin** → mittelfristig soll der Haushaltsausgleich erreicht werden
  - **Sanktionen**: "unverzinsliche Einlage", nach 2 Jahren Geldbuße
  - Ausnahmen: außergewöhnliches Ereignis oder schwere Rezession (bei mehr als 2% Rückgang des Bruttoinlandsprodukts)
- **Amsterdam** (1997)
  - Automatismus entfällt (i.d.R.)
  - **zusätzliche Ausnahmen**
    - u.U. auch bei Rückgang des BIP von weniger als 2%
    - bereits die Ankündigung wirksamer Maßnahmen genügt, um die Sanktion abzuwenden

## C. Finanzwirtschaftliche Grenzen

Im Grundsatz stellen finanzwirtschaftlich bedingte Grenzen auf die Frage ab, inwieweit die öffentliche Verschuldung finanzierbar ist. Im Vordergrund steht hier die fiskalische Grenze der Schuldendienstfähigkeit. Sonderprobleme ergeben sich im Falle der Auslandsverschuldung (Zahlungsbilanz- und Wechselkurseffekte).

**Schuldendienstfähigkeit**

- Einflussfaktoren (**allgemeine Determinanten**) der Schuldendienstfähigkeit
  - Gesamthöhe der Schuld
  - Konditionen: Struktur, Fristigkeit, Zins
  - relative Größe der Gebietskörperschaft → Größe des Haushaltsvolumens als Bezugsgröße
    - Unterschiede zwischen Bund und Gemeinde oder zwischen großen und kleinen Nationen
  - Verwendung der Staatseinnahmen
- Kriterien zur **Aufweichung der Grenzen**
  - Finanzierbarkeit aus **gesamten Staatseinnahmen**
    - Domar: entscheidend ist die Wachstumsrate des Sozialprodukts
    - Domar'sches Gesetz: Ein chronisches Budgetdefizit ist [...] in einer wachsenden Wirtschaft [...] mit einer konstanten Schuldenquote vereinbar.
    - Domar-Restriktion: $b_{\infty} = \frac{z}{r/a + z}$ (Steuerbelastungsquote b; konstanter Zinssatz z; Wachstumsrate des Volkseinkommens r; Neuverschuldungsquote a)
  - Finanzierbarkeit aus **zusätzlichen Steuereinnahmen** → Steuer als definitive Einnahme
  - Finanzierbarkeit ohne Hervorrufung von Steuerfriktionen → Steuerwiderstände als Grenze
  - **Auslandsverschuldung** (üblicherweise Verschuldung in fremder Währung – Problem: Rückzahlung in Devisen)
    - Zahlungsbilanzprobleme → nur bei Zahlungsbilanzüberschüssen können Devisen für Rückzahlung erwirtschaftet werden
    - sehr labiles internationales Vertrauen

Primärdefizit und Sekundärdefizit

- **Primärdefizit** (Primärsaldo) = öffentliche Einnahmen (ohne Netto-Neuverschuldung) – öffentliche Ausgaben ohne Zinsausgaben
- **Sekundärdefizit** = öffentliche Zinsausgaben
- Gesamtdefizit = Primärsaldo + Sekundärdefizit → Wenn langfristig das **Gesamtdefizit** auf 0 zurück soll, müssen bei hohen laufenden Zinszahlungen laufende Überschüsse erzielt werden
- **eingeschränkte Handlungsfähigkeit** als politisches Problem eines hohen Zinsendienstes

**beschaffungsbedingte Grenzen** → Rücksicht auf Kreditgeber

- Erhaltung der Kreditwürdigkeit
- Flexibilität der Konditionen
- Rücksichtnahmen auf Bedürfnisse des Publikums
- Kapitalmarktgröße
- politische Stabilität

## D. Gesamtwirtschaftliche Restriktionen

Aus der Sicht eventueller gesamtwirtschaftlicher Grenzen geht es um die Frage, inwieweit die öffentliche Verschuldung vertretbar ist. Derartige "Grenzen" werden durch die Restriktionen bestimmt, die sich aus möglichen stabilisierungspolitischen, allokativen und distributiven Wirkungen der öffentlichen Verschuldung ergeben.

**gesamtwirtschaftliche Restriktionen**: Obergrenzen, aber auch Untergrenzen (sinnvolle Verschuldung)

- **stabilisierungspolitische Restriktionen** → Konjunktur/Wachstum
- **allokative Restriktionen** → Verwendungsorientierung/Produktivität
- **distributive Restriktionen** → interpersonelle Verteilung

Insgesamt betrachtet liegt das Problem der "Grenzen" der öffentlichen Verschuldung auf verschiedenen Ebenen und ist großteils von den unterstellten Wirkungsverläufen abhängig. Die Diskussion in den letzten Jahrzehnten hat hier überwiegend dazu tendiert, immer neue Aspekte zu entwickeln, um die Grenzen der öffentlichen Verschuldung hinauszuschieben. Allerdings scheint im Vorfeld der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion in dieser Hinsicht ein gewisser Wandel eingetreten zu sein.