

Staatsfinanzierung im Wandel

Herausgegeben von Karl-Heinrich Hansmeyer

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 134

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 134

Verhandlungen auf der Jahrestagung
der Gesellschaft für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften - Verein für Socialpolitik -
in Köln
vom 13. - 15. September 1982

Herausgegeben von
Karl-Heinrich Hansmeyer



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Verhandlungen auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
in Köln 1982

Staatsfinanzierung im Wandel



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Staatsfinanzierung im Wandel : in Köln 1982, [vom 13. - 15. September 1982] / [hrsg. von Karl-Heinrich Hansmeyer]. — Berlin : Duncker und Humblot, 1983.

(Verhandlungen auf der Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik ; 1982) (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 134)
ISBN 3-428-05420-2

NE: Hansmeyer, Karl-Heinrich [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Verhandlungen auf der Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins ...

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1983 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1983 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 05420 2

Vorwort

Der vorliegende Band „Staatsfinanzierung im Wandel“ enthält die Plenumsreferate und Arbeitskreispapiere der Jahrestagung 1982 des Vereins für Socialpolitik, die vom 13. bis 15. September in Köln stattfand.

Bestimmend für die Wahl des Rahmenthemas war die ‚Krise des Steuerstaates‘, wie sie sich in der Vorbereitungszeit des Kongresses vielfältig abzuzeichnen begann. Konsequenterweise stehen steuerpolitische Themen zahlenmäßig im Vordergrund. Die beiden größten geschlossenen Themenkreise sind jedoch nichtsteuerlichen Einnahmen und Problemen der Staatsverschuldung gewidmet, Bereichen, in denen sich besonders interessante Entwicklungen abzeichnen oder deren Behandlung politisch als vordringlich empfunden wurde.

Ich möchte an dieser Stelle allen, die zum Gelingen der Tagung beigetragen und mich in der Herausgabe des Tagungsbandes unterstützt haben, herzlich danken. Mein Dank gilt zuerst den Mitgliedern der Kommission zur wissenschaftlichen Vorbereitung der Tagung, Herrn Professor Dr. Werner Ehrlicher, Freiburg, Herrn Professor Dr. Lutz Fischer, Hamburg, Herrn Professor Dr. Drs. h. c. Wilhelm Krelle, Bonn, Herrn Dr. Drs. h. c. Helmut Schlesinger, Frankfurt/Main, Herrn Professor Dr. Kurt Schmidt, Mainz, und Herrn Professor Dr. Hans Zacher, München. Danken möchte ich auch den Mitarbeitern der Geschäftsstelle des Vereins für Socialpolitik in Göttingen — vor allem dem Geschäftsführer, Herrn Dr. Rolf Schinke —, die an der harmonischen Vorbereitung und dem reibungslosen Ablauf der Tagung wesentlichen Anteil hatten, sowie meinem Mitarbeiter, Herrn Dr. Manfred Kops, der mich bei der Tagungsvorbereitung, -durchführung und bei der Herausgabe des Tagungsbandes unterstützte. Schließlich bedanke ich mich bei den Herren Andreas Bruck und Rainer Voss, die die mühevollen Arbeit des Korrekturlesens auf sich genommen haben.

Köln, im Sommer 1983

Karl-Heinrich Hansmeyer

Inhaltsverzeichnis

Eröffnungsplenum

Leitung: *Wilhelm Krelle*, Bonn

Begrüßungsansprache

Helmut Hesse, Göttingen 3

Günther Hedtkamp, München:

Krise des Steuerstaats? 11

Paul Kirchhof, Heidelberg:

Verfassungsrecht und öffentliches Einnahmesystem 33

Plenum

Unternehmen und öffentliches Einnahmesystem

Leitung: *Gerhard Scherrer*, Regensburg

Dieter Schneider, Bochum:

Öffentliche Einnahmen und Unternehmensrisiko 63

Gerd Rose, Köln:

Betriebswirtschaftlich bedeutsame Eigenschaften des Steuersystems 81

Arbeitskreis 1:

Zur Theorie der Steuerreform

Leitung: *Werner Ehrlicher*, Freiburg i. Br.

Hans-Peter Schneider, Hannover:

Möglichkeiten und Grenzen von Steuerreformen aus verfassungsrechtlicher Sicht 111

<i>Reinhard Neck</i> , Wien: Zur politischen Ökonomie von Steuerreformen	141
<i>Siegfried F. Franke</i> , Hamburg: Ein Beitrag zur Steuerreformpolitik in der Demokratie	171
<i>Cay Folkers</i> , Stuttgart-Hohenheim: Zu einer positiven Theorie der Steuerreform	189

Arbeitskreis 2:

Steuerschätzung — Schattenwirtschaft

Leitung: *Kurt Schmidt*, Mainz

Josef Körner, München:

Probleme der Steuerschätzung	215
------------------------------------	-----

Ralf Pauly, Osnabrück:

Korreferat: Ökonometrische Schätzung des Lohnsteueraufkommens	253
--	-----

Bruno S. Frey und *Werner W. Pommerehne*, Zürich:

Quantitative Erfassung der Schattenwirtschaft: Methoden und Ergebnisse	265
--	-----

Christoph Badelt, Wien:

Korreferat: Schattenwirtschaft als Folge der Abgabenbelastung oder Ausdruck wirtschaftlichen Strukturwandels?	295
---	-----

Arbeitskreis 3:

Probleme der Staatsverschuldung

Leitung: *Helmut Schlesinger*, Frankfurt

Manfred Feldsieper, Köln:

Gibt es eine normale Staatsverschuldung?	311
--	-----

Rolf Caesar, Köln:

Staatsverschuldung und Geldmengenziele	333
--	-----

Peter Trapp, Kiel:

Korreferat: Staatsverschuldung und Geldmengenziele	363
--	-----

Hans-Hermann Francke und *Dieter Friedrich*, Freiburg i. Br.:

Wirkungen der Staatsverschuldung auf die Beziehungen zwischen Nichtbanken und Finanzierungsinstituten	377
---	-----

Ernst-Moritz Lipp, Wiesbaden:
 Steigende Staatsverschuldung in offener Wirtschaft 401

Harmen Lehment, Kiel:
 Korreferat: Wechselkurs- und zinsbedingte Crowding-Out-Effekte kreditfinanzierter Staatsausgaben in der offenen Wirtschaft 423

Arbeitskreis 4:

Nichtsteuerliche Einnahmen

Leitung: *Theo Thiemeyer*, Bochum

Josef Isensee, Bonn:
 Nichtsteuerliche Abgaben — ein weißer Fleck in der Finanzverfassung .. 435

Klaus-Dirk Henke, Hannover:
 Beitragssatzunterschiede in der gesetzlichen Krankenversicherung aus allokativer und distributiver Sicht 463

Bert Rürup, Darmstadt:
 Alternative Beitragsbemessungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung in einnahmetheoretischer Sicht 483

Klaus Mackscheidt, Köln:
 Alternative Bemessungsgrundlagen für die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung 503

Ludwig Bußmann, Dortmund:
 Konsequenzen sozialversicherungspolitischer Grundsätze für die Bemessungsgrundlagen 523

Winfried Schmähl, Berlin:
 Veränderungen der Bemessungsgrundlage des Arbeitgeberanteils in der Rentenversicherung aus verteilungspolitischer Sicht 545

Arbeitskreis 5:

Internationale Aspekte

Leitung: *Lutz Fischer*, Hamburg

Franz Wassermeyer, St. Augustin:
 Erfahrungen mit dem Außensteuergesetz von 1972 573

Perygrin Warneke, Dortmund:
 Die Wettbewerbswirkungen unterschiedlicher Regelungen über Abschreibungen und Investitionszulagen in den EG-Staaten 593

Karl Wolfgang Menck, Hamburg:

Möglichkeiten steuerlicher Förderung von Investitionen in Entwicklungsländern	617
---	-----

Arbeitskreis 6:

Einkommens- und Vermögensbesteuerung

Leitung: *Horst Zimmermann, Marburg*

Dieter Bös und Georg Tillmann, Bonn:

Neid und progressive Besteuerung	637
--	-----

Johannes Hackmann, Hamburg:

Die Bestimmung des steuerrechtlichen Einkommensbegriffs aus finanzwissenschaftlicher Sicht	661
--	-----

Wilhelm Pfähler, Göttingen:

Lorenzgerechte Besteuerung und Tarifreformen	703
--	-----

Arbeitskreis 7:

Abgaben im Dienst spezieller Zielsetzungen

Leitung: *Hans Zacher, München*

Hans Herbert von Arnim, Speyer:

Alternativen wirtschaftspolitischer Steuerung: Anreize oder Gebote	725
---	-----

Hans Karl Schneider und Dieter Schmitt, Köln:

Energiepolitik und Besteuerung	745
--------------------------------------	-----

Dieter Cansier, Tübingen:

Steuer und Umwelt: Zur Effizienz von Emissionsabgaben	765
---	-----

Plenum

Einnahmesysteme und internationaler Wettbewerb

Leitung: *Norbert Andel, Saarbrücken*

Rolf Peffekoven, Kiel:

Steuerliche Koordinationsprobleme in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern	787
---	-----

Jörg Manfred Mössner, Hamburg:

Die internationale Steuerflucht	817
---------------------------------------	-----

Schlußplenum

Leitung: *Helmut Hesse*, Göttingen

Otto Gandenberger, München:

Thesen zur Staatsverschuldung 843

Schlußansprache

Helmut Hesse, Göttingen 867

Verzeichnis der Plenumsleiter, Arbeitskreisleiter und Referenten 875

Eröffnungsplenum

Leitung: Wilhelm Krelle, Bonn

Montag, 13. September 1982

9.00 - 11.30 Uhr

Begrüßungsansprache

Von *Helmut Hesse*, Göttingen

Meine sehr verehrten Damen und Herren,
liebe Kolleginnen und Kollegen!

Ich eröffne die Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften — des Vereins für Socialpolitik — und heiße Sie alle herzlich willkommen.

Insbesondere begrüße ich den Bundesminister für Finanzen, Herrn Lahnstein. Wir sind Ihnen, sehr geehrter Herr Minister, sehr dankbar dafür, daß Sie zu uns gekommen sind und eine Weile an unseren Beratungen teilnehmen werden. In diesem Miteinander von Politik und Wissenschaft kann für den Verein für Socialpolitik ein Wunsch in Erfüllung gehen, den wir so formulieren möchten, wie es bereits im Jahr 1844 die Herausgeber der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft im Vorwort zum 1. Band getan haben: „Wir wünschen dazu beizutragen, daß sich Leben und Wissenschaft gegenseitig durchdringen; wir möchten den praktischen Wert der wissenschaftlichen Fragen und die theoretische Bedeutung des äußeren Lebens zum Bewußtsein bringen“. Sie allerdings, als Lenker der Staatsfinanzierung, haben es gewiß schwerer als wir, Denker der Staatsfinanzierung. Schon aus Wilhelm Meisters Lehrbrief wissen wir nämlich: „Handeln ist leicht; denken schwer; nach dem Gedachten handeln unbequem“.

Sehr herzlich begrüße ich auch den Oberbürgermeister der Stadt Köln, Herrn Burger, und den Rektor der Universität zu Köln, Herrn Professor Dr. Dr. Binding. Der Verein für Socialpolitik ist, Herr Oberbürgermeister, in Ihre Stadt und, Magnifizienz, in Ihre Universität gekommen nicht allein deshalb, weil hier in Köln reputierte Wirtschaftswissenschaftler an einer renommierten Fakultät arbeiten und der Tagung Gestalt geben können. Wissenschaft braucht zur erfolgreichen Arbeit mehr als das, braucht anregende Umgebung, Anreiz der örtlichen Geschichte, Einbindung in die sich über die Jahrhunderte hinziehenden Strömungen des Denkens. Und das, so glauben wir sicher, werden wir in dieser geschichtreichen Stadt und in dieser ältesten deutschen Universität finden. So hoffen wir unter anderem, daß wir

an diesem Ort — ein Stück wenigstens — zurückfinden zu der finalen Betrachtungsweise des Albertus Magnus, dessen Namen diese Universität trägt; daß wir also nicht bei den Gründen des Wandels stehen bleiben und uns in Kausalitäten erschöpfen, sondern sie in ethischer Verantwortung verbinden mit der Sinnfrage des Lebens. „Wir sind — so hat es Papst Johannes Paul II. zum 700. Todestag Alberts des Großen 1980 im Kölner Dom formuliert — mitverantwortlich für diese Kultur, und wir sind aufgefordert, an der Bewältigung der Krise mitzuwirken.“

It is a particular pleasure for me on this occasion to have the honour and privilege of welcoming in our midst the presidents or official representatives of other European Economic Associations:

- Professor Streißler from Austria,
- Professor Löwenthal from Belgium,
- Professor Andersen from Denmark,
- Professor Mickwitz from Finland,
- Professor Maillet from France,
- Professor Baffi from Italy,
- Professor Ysander from Sweden,
- Professor Frey from Switzerland,
- Professor Silberston and Professor Rybczynski from the United Kingdom.

Schließlich begrüße ich auch sehr herzlich das Vorstandsmitglied der Japanischen Gesellschaft für Wirtschaftspolitik, Herrn Professor Nojiri.

Unser Thema ist die Staatsfinanzierung im Wandel. Seine Behandlung beginnt mit der Diagnose. „Ein — so sagt es *Martin Heidegger* — dem Wirklichen zugekehrtes Denken muß doch zuerst und ohne Umschweife darauf dringen, die wirkliche Wahrheit, die uns heute Maß und Stand gibt, gegen die Verwirrung des Meinens und Rechnens aufzurichten¹.“ Bei diesem Bemühen um die „wirkliche Wahrheit“ werden wir uns allerdings schwertun, weil ein Grundproblem nicht vorweg geklärt ist und wir deshalb — das wird sich zeigen — nicht vom gleichen Standpunkt ausgehen und urteilen. Dieses Grundproblem ist mit der Frage gegeben, welche Rolle der Staat in unserer Gesellschaft spielt und welche Rolle er zu übernehmen hat. Wer von uns das Leviathan-Modell als nicht ganz unrealistisch betrachtet, wird auf dieser Tagung Hinweise darauf zu geben trachten, daß der Staat die Landeskinder monopolistisch ausbeutet. Entsprechend wird er den Brennan-Buchanan

¹ *M. Heidegger*, Vom Wesen der Wahrheit, 4. Auflage, Frankfurt 1961, S. 5.

Plan aufgreifen und die Steuerhoheit, die den Staat zur Ausbeutung befähigende Macht, verfassungsmäßig einschneidend beschränken wollen. Und er wird dem Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften, *Milton Friedman*, in seinem Bekenntnis zustimmen²: "I am in favor of cutting taxes at any time under any pretence for any reason in almost any way . . . the only way we are really going to discipline government . . . is by keeping down the amount of money they get from taxes". Wer dem zustimmt, wird auch die Frage, die einer unserer Kollegen als Untertitel einer jüngst erschienenen Abhandlung wählte³: „Brauchen wir eine neue Finanzwissenschaft?“ mit Ja beantworten.

Andere dagegen, die als wesentliche Begründung des Staates seine Nützlichkeitsfunktionen sehen, werden *Thomas Mann* zitieren⁴: „Und dann leben wir doch überhaupt in einem ökonomischen Zeitalter, das Ökonomische ist einfach der geschichtliche Charakter dieser Zeit, und Ehre und Würde helfen dem Staat keinen Deut, wenn er es nicht versteht, die ökonomischen Verhältnisse von sich aus richtig zu erkennen und zu leiten“. So werden sie vom Ökonomischen herkommend überprüfen wollen, ob der Staat die ökonomischen Verhältnisse gegenwärtig vielleicht nicht richtig erkennt und deshalb seine Nützlichkeitsfunktionen nicht effizient erfüllt. Die Hinweise auf Disincentive-Effekte von Steuern, auf Ineffizienz staatlicher Produktion von Gütern und Dienstleistungen und auf sinkende Praeferenzen für staatlicherseits angebotene Güter können sich dann möglicherweise zu dem Eindruck einer „Krise des Steuerstaats“⁵ verdichten oder zur Bestätigung einer Ansicht, die *Wilhelm von Humboldt* bereits 1792 mit seinen „Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen“, äußerte: „Die Gefahr der Wirksamkeit des Staates ist hauptsächlich, daß er antidynamisch, also mechanisch, vorgeht und dem gemäß seine Art, seine Ziele und Mittel sind. Er richtet sich auf Wohlfahrt, anstatt auf Ausbildung der Kräfte, erstrebt Güter auf Kosten der Kräfte“⁶.

Meine Damen und Herren, ich bitte Sie zu entschuldigen, daß ich Sie mit solchen Zitaten und möglicherweise provozierenden Ansichten in

² An interview with *M. Friedman*, in: *Dialogue*, 57, 1982, 3, S. 36.

³ *H. Grosseketitler*, Der Brennan-Buchanan Plan zur Eindämmung der Staatstätigkeit oder: Brauchen wir eine neue Finanzwissenschaft? In: *Finanzarchiv*, 39, 1981, 3, S. 495.

⁴ *Th. Mann*, *Doktor Faustus*, Frankfurt 1980, S. 164.

⁵ Der erste Referent auf dieser Tagung fragt noch: „Krise des Steuerstaats?“ Andere Autoren konstatieren bereits „Krise des Steuerstaats!“ So *D. Bös*, *Crisis of the Tax State*, in: *Public Choice*, 38, 1982, 3, S. 225.

⁶ *W. von Humboldt*, *Über die Grenzen der Wirksamkeit des Staates*. Mit einer Einführung von *R. Paunwitz*, Nürnberg 1954, S. 12. Der zitierte Satz ist der Einführung entnommen.