

Abhandlungen zur Nationalökonomie

Band 1

Öffentliche Transaktionskosten und Effizienz des staatlichen Einnahmesystems

Von

Udo H. Raab



Duncker & Humblot · Berlin

UDO H. RAAB

**Öffentliche Transaktionskosten und Effizienz
des staatlichen Einnahmesystems**

Abhandlungen zur Nationalökonomie

Herausgegeben von Professor Dr. Karl-Dieter Grüske

**in Zusammenarbeit mit den Professoren
Dr. Wolfgang Harbrecht, Dr. Joachim Klaus,
Dr. Werner Lachmann, Dr. Manfred Neumann**

Band 1

Öffentliche Transaktionskosten und Effizienz des staatlichen Einnahmesystems

Von

Udo H. Raab



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Raab, Udo H.:
Öffentliche Transaktionskosten und Effizienz
des staatlichen Einnahmesystems / von Udo H. Raab. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1995
(Abhandlungen zur Nationalökonomie ; Bd. 1)
Zugl.: Erlangen–Nürnberg, Univ., Diss., 1994
ISBN 3-428-08248-6
NE: GT

n 2

Alle Rechte vorbehalten
© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin
Printed in Germany
ISSN 0947-4595
ISBN 3-428-08248-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

Einführung des Herausgebers

Die Schriftenreihe *Abhandlungen zur Nationalökonomie* wurde von den Vertretern des Volkswirtschaftlichen Instituts an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg gegründet, um wichtige Ergebnisse wirtschaftswissenschaftlicher Forschung in angemessener Form zu präsentieren und das weite Spektrum der Nürnberger Ökonomie vorzustellen. In erster Linie sollen deshalb herausragende Dissertationen, Habilitationen, Monographien und Sammelbände publiziert werden, die an der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät in Nürnberg entstanden. Neben Nürnberger Forschungsbeiträgen können in Ausnahmefällen auch Werke auswärtiger Forschung aufgenommen werden, sofern sie inhaltlich in das Nürnberger volkswirtschaftliche Rahmenprogramm passen. Die Reihe stellt damit ein Forum dar, auf dem sich wirtschaftstheoretische, wirtschaftspolitische und finanzwissenschaftliche Abhandlungen einer wissenschaftlich interessierten Öffentlichkeit zur Diskussion stellen können.

Die Reihe wird mit dem vorliegenden Band 1 von Udo Raab eröffnet. Die Arbeit entstand als Dissertation an meinem Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft. Sie beschäftigt sich mit der Effizienz des öffentlichen Einnahmesystems - einem der zentralen Anliegen der Theorie und Politik der öffentlichen Wirtschaft, seit Adam Smith seine Grundsätze zur Erhebung der Steuern formuliert hat. Während man sich lange Zeit fast ausschließlich mit der Steuertechnik und zentralen Steuerwirkungen auseinandergesetzt hat, etablierte sich erst seit etwa zwei Jahrzehnten im Zuge der modelltheoretischen, mikroökonomisch-neoklassischen Ausrichtung der Finanzwissenschaft mit der Theorie der optimalen Besteuerung ein neuer Forschungsschwerpunkt. Im Mittelpunkt stehen die Wirkungen der Steuern auf die effiziente Allokation einer Ökonomie.

Die abgeleiteten (z.T. widersprüchlichen) Ergebnisse der optimalen Steuertheorie vernachlässigen allerdings fast durchweg, daß mit Steuern und den übrigen öffentlichen Einnahmen weitere Ressourceneinbußen verbunden sind, die mit dem Konzept der excess burden nicht erfaßt werden können. Damit

fehlt bisher aber eine umfassende effizienzorientierte Analyse des staatlichen Einnahmesystems, die *alle* Kosten (in einem weiten Sinne) einbezieht und damit weniger auf ein (unrealistisches) *optimales* Steuersystem als vielmehr auf ein (realistisches) *effizientes* Einnahmesystem abzielt.

Vor diesem wissenschaftlichen Hintergrund ist das Anliegen der Dissertation einzuordnen. Udo Raab will in einem umfassenden und erweiterten Konzept der Transaktionskosten *alle* Aspekte der Effizienz des öffentlichen Einnahmesystems unter alternativen institutionellen Regeln analytisch erfassen, in einer Synthese zusammenführen und Reformvorschläge ableiten.

Dazu überträgt er den für den Markt entwickelten Ansatz der Transaktionskosten auf den öffentlichen Sektor und kann mit diesem neuartigen Ansatz herkömmliche Übersichten der Steuerwirkungen umfassend ergänzen. Durch die explizite Trennung in Primär- und Sekundärprozesse gelingt es ihm zunächst, die Transaktionskosten öffentlichen Handelns in Markt und Staat über kurz- und langfristige Prozesse in einem Gesamtsystem zu integrieren. Aus drei alternativen "Staatstheorien", die sich hinsichtlich der Annahmen über das Verhalten der Akteure im politischen Entscheidungsprozeß unterscheiden, leitet der Verfasser relevante Effizienzbegriffe ab.

Er entwickelt aus den jeweils charakteristischen Arten von Transaktionskosten Indikatoren für Wirtschaftlichkeit des Einnahmesystems in repräsentativen Demokratien, mit denen im zweiten Teil der umfangreichen Studie öffentliche Transaktionskosten von Einnahmesystemen in Abhängigkeit vom institutionellen Rahmen fundiert und kritisch untersucht werden. Mit Hilfe von Interessenfunktionen kann im zentralen fünften Kapitel ein einheitliches Erklärungssystem für die Verhaltensweisen von Bürgern, Interessengruppen und Politikern abgeleitet werden, das es schließlich auch ermöglicht, die Dynamik von Steuerausweichung, Folge- und Erhebungskosten zu integrieren.

Schließlich leitet der Verfasser in einer Synthese aus den komplexen normativen und positiven Erkenntnissen Ansätze zur Verringerung einnahmebedingter Effizienzseinbußen ab. Die Analyse kommt zu eigenständigen theoretischen und empirischen Ergebnissen auf hohem wissenschaftlichen Niveau. Sie führt auf zahlreichen Teilgebieten, wie auch in der Gesamtsicht, deutlich über den bisherigen Stand der finanzwissenschaftlichen Forschung hinaus.

Nürnberg, im Oktober 1994

Karl-Dieter Gröske
(Geschäftsführender Herausgeber)

Vorwort

Die vorliegende Studie entstand während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, angeregt noch von meinem - viel zu früh verstorbenen - sehr verehrten Lehrer, Professor Horst Claus Recktenwald. Die Analyse setzt einen Teil des Forschungsprogramms des Lehrstuhls fort, das die Effizienz im öffentlichen Sektor zum Gegenstand hat. Sie beschäftigt sich im Rahmen der Frage nach der effizienten Gestaltung eines Systems öffentlicher Einnahmen mit den verschiedenen Arten von öffentlichen Transaktionskosten, die unter alternativen institutionellen Arrangements im öffentlichen Sektor entstehen können. Die Studie will in erster Linie dazu beitragen, über die einseitigen Lösungen von - manchmal gar zu technokratisch wirkenden - rationalen oder optimalen Theorien hinaus zu analysieren, mit welchen Ansätzen man den vielfältigen potentiellen Effizienzverlusten der Einnahmeerzielung jeweils ursachengerecht begegnen kann.

Mein Dank gilt vornehmlich Professor Karl-Dieter Gröske, der mir unmittelbar nach dem Tode Recktenwalds die weitere Betreuung der Dissertation angeboten hat. Nach seinem Ruf auf den Nürnberger Lehrstuhl trugen viele kritische Diskussionen mit ihm ebenso wie die inspirierende Atmosphäre an seinem Institut wesentlich zum Gelingen der Arbeit bei. Zahlreiche Gespräche mit allen Kollegen und Doktoranden am Lehrstuhl haben die Inhalte essentiell angeregt. In tiefer Schuld stehe ich insbesondere bei Klaus Müller, Alexander Ring und Dr. Heike Stengel für kritische Anmerkungen und wertvolle Hinweise auf Schwächen und Inkonsistenzen in meinen Entwürfen.

Wichtigstes Anliegen ist es mir, vor allem meiner Familie zu danken - an erster Stelle meiner Frau Dorothea. Ohne ihre selbstlose Unterstützung hätte meine Arbeit niemals entstehen können. Ihr widme ich dieses Buch.

Nürnberg, im Oktober 1994

Udo H. Raab

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen	21
I. Methodisches Vorgehen	22
II. Ziele und Aufbau der Analyse	25

1. Teil

Transaktionskosten in Markt und Staat - eine kritische Gegenüberstellung

1. Kapitel

Transaktionskosten im privaten Sektor - ein Überblick

I. Zur Natur von Transaktionskosten und ihren Folgen	30
A. Ausgangspunkt: Das Ergebnis der Walrasianischen Gleichgewichtstheorie	30
B. Transaktionskosten	31
C. Abweichungen von den Annahmen des neoklassischen Gleichgewichtsmodells	32
1. Vollständige Konkurrenz	33
2. Zur Problematik der unterstellten Produktionsfunktion	35
3. Treffen die Maximierungshypothesen zu?	37
II. Transaktionskosten und die Theorie der X-Ineffizienz	39
A. Überblick über die Theorie der X-Ineffizienz	39

B. Kritische Würdigung des Konzepts	41
1. Empirische Problematik	41
2. Theoretische Unschärfe	42
C. Transaktionskosten, X-Ineffizienz und Wettbewerb	45
III. Transaktionskosten und Eigentumsrechte - Folgen in dynamischer Sicht	46
IV. Zusammenfassung	47

2. Kapitel

Übertragung des Transaktionskosten-Konzeptes auf den öffentlichen Sektor

I. Generelles zur Vergleichbarkeit von privatem und öffentlichem Sektor ..	49
II. Das wirtschafts- und finanzpolitische Zielsystem des Staates und die Forderung nach effizienter Zielerreichung	56
III. Wirkungen staatlicher Instrumente im Überblick	58
A. Grundlegende Wirkungen	59
B. Folgen für die vorgegebenen Ziele	61
C. Zu den Wirkungen auf abgeleitete Ziele: Zusätzliche Wohlfahrtsverluste von Einnahmen und Ausgaben des Staates	63
1. Grundlegendes zur Anpassung an Steueränderungen in kurz- und längerfristiger Sicht	63
2. Verzögerungen im Anpassungsprozeß an veränderte staatliche Aktivitäten: Ressourcenverzehr durch Information, Koordination und Kontrolle im öffentlichen und privaten Sektor	66
3. Die Folgen von Substitutionsreaktionen in kurzfristiger Perspektive	67
4. Längerfristige Anpassungsreaktionen	74
a) Sekundäre Substitutions- und Einkommenseffekte	75
b) Grundlegendes zu Schattenwirtschaft und Steuerhinterziehung als Formen der Steuerausweichung	77
D. Zusammenfassende Übersicht	80

3. Kapitel

Alternative "Staatstheorien" -

Grundmodelle und relevante Effizienzmaßstäbe

I. Wer fungiert als Träger der Finanzpolitik? - "Staatstheorien" zum Verhalten der Entscheidungsträger	83
A. Die Sicht der wohlfahrtsökonomischen Theorie: Wohlwollender allwissender Diktator	84
1. Zur Struktur des Grundmodells	85
2. Die implizierte Trägerproblematik	86
B. Das Modell eines Leviathanstaates aus Sicht der <i>Constitutional Economics</i>	87
1. Annahmen und Grundstruktur des Leviathan-Modells	88
2. Politische Entscheidungsträger im Leviathanstaat	89
C. Repräsentative Demokratie und ihr politischer Prozeß als realistische Alternative	90
1. Vorüberlegungen zur Entwicklung eines positiven Modells	91
2. Ziele und Restriktionen der Beteiligten am politischen Prozeß - kritische Diskussion einfacher Ansätze der Neuen Politischen Ökonomie	95
a) Wähler als Individuen sowie in Parteien und Interessengruppen	96
b) Politiker und Regierungsmitglieder als Repräsentanten der Wähler	101
c) Mögliche Einflußnahme durch Bürokratie und Kontrollinstanzen ...	105
3. Die Struktur des Entscheidungsprozesses im Überblick	112
D. Übersicht über die drei Staatstheorien	113
II. Unterschiedliche Referenzmaßstäbe für Effizienz und Transaktionskosten im Rahmen der drei Staatstheorien	116
A. Zur Relevanz von Erhebungseffizienz und allokativer Effizienz in den drei Staatstheorien	116
1. Problematik wohlfahrtsökonomisch fundierter Effizienzkonzepte	116
2. Relevante Arten öffentlicher Transaktionskosten aus Sicht von Erhebungs- und allokativer Effizienz	122
3. Zwischenergebnis	123
B. "Konstitutionelle Effizienz" bei eigennützigem despotischen Regierungen	127
1. "Konstitutionelle Transaktionskosten": Allokative Verluste als Folge konstitutioneller Beschränkungen des Leviathan	127
2. Zum Problem eines Indikators für konstitutionelle Effizienz	131

a) Die Überlegungen von Buchanan und Lee zur Laffer-Kurve	132
b) Zur Bestimmung der konstitutionellen Effizienz	136
C. "Politisch-demokratische Effizienz"	137
1. Vorüberlegungen: Politische Institutionen und Effizienz	138
2. Potentielle Transaktionskosten in der repräsentativen Demokratie als Indikatoren für "politisch-demokratische Ineffizienz"	140
3. Das politische und ökonomische Verbundprinzip als Handlungsanweisung zur Annäherung an die "politisch-demokratische Effizienz"	142
D. Zwischenresümee: Staatstheorien und Effizienzkonzepte	145

2. Teil

Zur Effizienz von Einnahmesystemen

4. Kapitel

Allokative und konstitutionelle Effizienz von Einnahmesystemen

I. Optimalsteuertheorie und allokativen Effizienz im Modell des weisen Diktators	148
A. Zur Irrelevanz von First-Best-Lösungen	148
B. Ableitung der Struktur eines allokativ effizienten Einnahmesystems: Second-Best-Regeln der Optimalsteuertheorie	151
1. Beschränkung auf Verbrauchsteuern	151
a) Sind einheitliche Steuersätze optimal?	151
b) Modellanalytische Herleitung von Besteuerungsregeln	153
2. Optimale direkte Steuern	158
a) Besteuerung von Lohneinkommen	158
b) Intertemporale Besteuerung und dynamische Besteuerungstheorie ..	161
3. Relevanz von nichtsteuerlichen Einnahmearten im Modell des weisen Planers	168
a) Äquivalenzabgaben	169
b) Staatsverschuldung	170
4. Zwischenergebnisse	173

II. Die Leviathan-Theorie der Besteuerung: Konstitutionelle versus alloka-	
tive Effizienz	174
A. Aufkommensmaximierung des Leviathan	175
B. Konstitutionelle Steuerregeln für den Leviathan	178
1. Konstitutionelle Regeln der Verbrauchsbesteuerung	178
a) Welche Güter darf ein Leviathan besteuern?	178
b) Diskriminierende oder einheitliche Steuersätze?	179
c) Tarifliche Diskriminierung bezüglich der Gütermengen	181
2. Beschränkungen bei direkter Besteuerung und Verschuldung	182
a) Geeignete Bemessungsgrundlagen	182
b) Struktur einer Lohneinkommensteuer	183
c) Intertemporale Aspekte der Leviathan-Besteuerung	185
d) Einkommen- oder Ausgabensteuer?	188
e) Staatsverschuldung	191
3. Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips im Leviathanstaat	192
a) Zweckbindung von Einnahmen	192
b) Föderale Struktur und Finanzverfassung	195
4. Zwischenergebnisse	198
III. Allokative und konstitutionelle Effizienz in repräsentativen Demokra-	
tien	199
A. Allokative Effizienz	199
1. Empirische Schätzungen allokativer Wohlfahrtsverluste von Einnahme-	
systemen auf Basis allgemeiner Gleichgewichtsmodelle	200
a) Zur Problematik der Vorgehensweise	200
b) Ergebnisse für die USA und die Bundesrepublik	203
2. Wohlfahrtsverluste durch Folgekosten	207
3. Zur Umsetzung von Normen der allokativen Effizienz im politischen	
Prozeß	214
4. Kritische Würdigung der Optimalsteuertheorie: Regeln für Demokratien ...	217
B. Konstitutionelle Effizienz von Einnahmesystemen in der Demokratie	219
1. Empirische Erkenntnisse zur Einnahmemaximierung von Regierungen	219
a) Zur Problematik empirischer Untersuchungen	220
b) Zu den Ergebnissen ausgewählter empirischer Studien	222
aa) Relevanz der Laffer-Kurve in den USA	222
bb) Weitere Untersuchungen für Großbritannien und Schweden	228

c) Abschließende Bemerkungen zur empirischen Evidenz für aufkommensmaximierendes Verhalten	232
2. Zur Umsetzung von Normen der konstitutionellen Effizienz im politischen Prozeß	233
3. Zusammenfassende Beurteilung der konstitutionellen Steuertheorie als Grundlage eines effizienten Einnahmesystems in der Demokratie	236

5. Kapitel

Politisch-demokratische Effizienz und Erhebungseffizienz von Einnahmesystemen: Abweichungen von normativen Regeln in der repräsentativen Demokratie

I. Indizien für politisch-demokratische Ineffizienz	241
A. Reaktionen der Bürger auf die Belastungen durch öffentliche Einnahmen	241
1. Individuelle Entscheidungen für ein Ausweichverhalten	242
a) Legales Ausweichen	242
b) Ausweichen in die Schattenwirtschaft	243
aa) Determinanten schattenwirtschaftlicher Betätigung	243
bb) Schätzungen zum Ausmaß der Schattenwirtschaft	248
c) Steuerhinterziehung als Alternative	252
aa) Empirische Erkenntnisse über das Ausmaß der Steuerhinterziehung	252
bb) Determinanten für Steuerhinterziehung	254
d) Steuermoral, Ausweichverhalten und öffentliche Transaktionskosten	256
2. Kollektive Reaktionen von Bürgern: Transaktionskosten als Folge von Rent Seeking durch Interessengruppen	260
a) Zur Organisierbarkeit von Interessengruppen	260
b) Potentielle Transaktionskosten des Rent Seeking-Verhaltens in Interessengruppen	262
c) Wettbewerb von Interessengruppen und Effizienz	264
d) Wohlfahrtsverluste durch Rent Seeking als Negativsummenspiel ...	270
e) Ansätze zur Dynamik des "Spieles um Renten"	273
B. Strategien von Politikern im politischen Prozeß	275
1. Symptome für strategisches Verhalten der Regierungspolitiker	275
a) Strategisches Ausnutzen unvollständiger Information der Wähler ...	276

aa) "Fiskalillusion"	277
bb) Politische Konjunkturzyklen	283
b) Zur Bedeutung von Ideologien für das Politikerverhalten	286
c) Zwischenergebnis: Analogie zur marktlichen Principal-Agent-Problematik	289
2. Interessenfunktionen zur Modellierung des Politikerverhaltens	291
a) Ein einfaches Grundmodell für staatliche Einnahmen und Ausgaben	291
b) Differenziertere Betrachtung	299
aa) Zum Modellaufbau	299
bb) Gruppen und ihre Reaktionen auf die Einnahmepolitik	303
cc) Bedingungen für ein Maximum der Interessenfunktion	307
dd) Komparativ-statische Analyse	310
ee) Mögliche Hypothesen und Indikatoren für eine empirische Überprüfung	315
C. Eine knappe Zwischenbilanz	317
II. Aspekte der Erhebungseffizienz in repräsentativen Demokratien: Zum Verhältnis von Erhebungskosten und Struktur des Einnahmesystems	318
A. Empirische Erkenntnisse zu administrativen Erhebungskosten: Symptome für Ineffizienz	319
1. Vorüberlegungen	319
2. Ergebnisse und ihre Interpretation	322
3. Folgerungen, Einschränkungen und mögliche Erweiterungen	328
B. Zum Einfluß von administrativen Kosten und politischen Faktoren auf die Struktur von Einnahmesystemen in der Demokratie	333
1. Aspekte der strukturellen Entwicklung von Einnahmesystemen	334
2. Mögliche politisch-institutionelle Determinanten für Steuerstrukturen	335
3. Administrative Erhebungskosten im politischen Kalkül und ihre Bedeutung für die Steuerstruktur	342
a) Grundmodell zur Steuerstruktur	343
b) Modellerweiterungen	344
c) Zur Interpretation der Modellergebnisse	349
C. Öffentliche Transaktionskosten und strukturelle Änderungen des Einnahmesystems: Dynamische Sicht von Steuerreformen	352
III. Einnahmepolitik in der Demokratie - Erkenntnisse im Überblick	360
A. Öffentliche Transaktionskosten in der Demokratie	360
B. Indizien für die Relevanz des aufgelösten Verbundes im Staat	362

3. Teil

**Staatseinnahmen in der Demokratie:
Synthese normativer und positiver Erkenntnisse**

6. Kapitel

**Ansätze zur Erhöhung der Effizienz
demokratischer Einnahmesysteme**

I. Allgemeine Voraussetzungen für Reformen	367
A. Zur Wahrscheinlichkeit von Reformen wohlfahrtsstaatlicher Institutionen	367
B. Information als notwendige Bedingung	372
II. Grundlegende Gestaltung des öffentlichen Sektors nach dem Verbund- prinzip	374
A. Personalverbund als Leitgedanke	374
B. Regionaler, sachlicher und temporaler Verbund als Simulationen des Marktmechanismus	379
III. Zusätzliche Aspekte zur Erhöhung von konstitutioneller, allokativer und Erhebungseffizienz	385
IV. Entwurf einnahmepolitischer Reformen	391
Öffentliche Transaktionskosten und Effizienz des staatlichen Ein- nahmesystems - Ein Resümee	393
Literaturverzeichnis	397

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Charakteristika der drei Staatstheorien	115
Tabelle 2: Öffentliche Transaktionskosten in den drei Staatstheorien	127
Tabelle 3: Effizienzkonzepte und Staatstheorien - Übersicht zum weiteren Vorgehen	146
Tabelle 4: Steueraufkommen und Konsum öffentlicher und privater Güter	190
Tabelle 5: Folgekosten des britischen Einnahmesystems 1986/87	209
Tabelle 6: Folgekosten in der Bundesrepublik Deutschland 1984	210
Tabelle 7: Ergebnisse einer Simulation für das Steueraufkommen in den USA ...	224
Tabelle 8: "Kritische" c-Werte bei alternativen Paaren von Kapital- und Arbeitsangebotselastizitäten	226
Tabelle 9: Alternative Schätzungen des aufkommensmaximierenden Durchschnittssteuersatzes für Großbritannien 1979	229
Tabelle 10: Alternative Schätzungen des aufkommensmaximierenden Durchschnittssteuersatzes für Schweden 1979	231
Tabelle 11: Parameterwerte alternativer Szenarien und Ergebnisse der Simulation Stuarts für den aufkommensmaximierenden Steuersatz in Schweden ..	232
Tabelle 12: Schätzergebnisse für die Größe der Schattenwirtschaft im Überblick .	251
Tabelle 13: Administrative Erhebungskosten im Vereinigten Königreich 1986/87	322
Tabelle 14: Administrative Erhebungskosten in der Bundesrepublik 1984	323
Tabelle 15: Ergebnisse der komparativ-statischen Analyse im Grundmodell	355
Tabelle 16: Ergebnisse der komparativ-statischen Analyse für das Jahr der Steuerreform	357

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Aufbau der Analyse	28
Abb. 2: Allokative und X-Ineffizienz	40
Abb. 3: (Erweitertes) Zielsystem der öffentlichen Finanzwirtschaft	57
Abb. 4: Neue Analytik der Steuerwirkungen	60
Abb. 5: Folgen einer verzerrenden Güterbesteuerung	69
Abb. 6 a: Zahllast, Zusatzlast und Substitutionsverlust einer Mengensteuer	72
Abb. 6 b: Zahllast, Zusatzlast und Substitutionsverlust einer Wertsteuer	72
Abb. 7: Die optimale Steuerhinterziehung aus Sicht eines Individuums	79
Abb. 8: Steuerwirkungen und öffentliche Transaktionskosten	81
Abb. 9: Modell von Migué und Bélanger zum Verhalten von Bürokraten	107
Abb. 10: Politischer Entscheidungsprozeß im Modell der repräsentativen Demokratie	112
Abb. 11: Zusammenhang von Produktions- und allokativer Ineffizienz beim öffentlichen Monopol	120
Abb. 12: Mengensteuer bei Leviathan und weisem Diktator im Vergleich	128
Abb. 13: Dem Leviathan zugestandenes Steueraufkommen	130
Abb. 14: Steuersatz, "Nachfrage" nach der Bemessungsgrundlage und Steueraufkommen in kurz- und langfristiger Sicht	133
Abb. 15: Politisches Gleichgewicht bei Einführung einer Nutzenfunktion für Politiker	134
Abb. 16: Implikationen alternativer Gerechtigkeitskriterien	159
Abb. 17: Wirkung einer Zinssteuer bei Sofortabschreibung und Schuldzinsenabzug	167
Abb. 18: Diskriminierung des Leviathan zwischen Gütermengen	181
Abb. 19: Proportionaler oder progressiver Lohnneinkommensteuertarif?	184
Abb. 20: Kapitaleinkommensbesteuerung im Leviathanmodell	185
Abb. 21: Besteuerung von Arbeit und Kapital im Leviathanmodell	188

Abb. 22: Zweckbindung des Leviathan-Aufkommens	193
Abb. 23: Laffer-Kurven bei verschiedenen Arbeitsangebotselastizitäten	225
Abb. 24: "Kritische" Arbeits- und Kapitalangebotselastizitäten bei verschiedenen c-Werten	227
Abb. 25: Laffer-Kurven für Großbritannien	229
Abb. 26: Relevante Elemente des politischen Prozesses für die Analyse von politisch-demokratischer und Erhebungseffizienz	240
Abb. 27: Steuermoral, Steuerausweichung und öffentliche Transaktionskosten .	257
Abb. 28 a: Struktur staatlicher Einnahmen in der Bundesrepublik Deutschland ...	281
Abb. 28 b: Struktur der Steuern in der Bundesrepublik Deutschland	282
Abb. 29: Schema des politisch-ökonomischen Modells	284
Abb. 30: "Optimale" politisch-institutionelle Beschränkungen für politisches Handeln	290
Abb. 31: Beispiel für den Verlauf einer Interessenfunktion $I(t)$	302
Abb. 32: Erhebungskosten, Folgekosten und Steuerausweichung - Determinanten und Interdependenzen	321
Abb. 33: Die politisch optimale Zusammenfassung in Steuerklassen	346
Abb. 34: Ausnahmeregelungen bei mehreren Steuerzahlern mit unterschiedlichen steuerbaren Aktivitäten	348

Vorbemerkungen

Öffentliche Transaktionskosten und Effizienz des staatlichen Einnahmesystems - diese Formulierung deutet auf eine bisher kaum übliche Kombination von Untersuchungsgegenständen hin.

Effizienz des staatlichen Einnahmesystems - damit betrachten wir ein seit jeher zentrales Anliegen der Finanzwissenschaft. Trotz oder vielleicht gerade wegen der intensiven wissenschaftlichen Diskussion gehen mit einnahmepolitischen Entscheidungen immer wieder heftige Debatten auch über deren allokativen (neben distributiven und stabilisierenden) Folgen einher. Dabei trifft man - selbst in wissenschaftlichen Stellungnahmen - häufig auf völlig unterschiedliche Einschätzungen einer Maßnahme, gerade wenn neben der "Effizienz" noch weitere Ziele beurteilt werden oder wenn von vornherein schon nicht klar ist, worauf die "Effizienzbeurteilung" beruht. Offenbar gibt es also mehrere Alternativen, den genauen Inhalt des Effizienzbegriffes für den Staat ganz generell und für das Einnahmesystem im besonderen zu definieren.¹

Öffentliche Transaktionskosten - hierunter verstehen wir Transaktionskosten,² die als Folge staatlichen Handelns auftreten, unabhängig davon, ob sie im Staat selbst oder am Markt entstehen; insofern erfassen wir somit nicht nur Input-, sondern auch Output-Aspekte der Effizienz. Der Transaktionskosten-Begriff ist aus der Vertrags- und Organisationstheorie eher für den privaten Sektor vertraut, wird aber allgemein zur Beurteilung von Allokationsmechanismen eingesetzt.³ Wir werden auf diesem Ansatz aufbauen und ihn auf den öffentlichen Sektor anwenden. Indem wir alle Einnahmearten als (freiwillige

¹ Siehe zu einer Übersicht über sieben Effizienzstufen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor etwa *Gräseke* (1985), S. 200.

² Zu den Ursprüngen siehe *Coase* (1937) und *Coase* (1994). Einen Überblick über den heutigen Stand der Forschungen und die neuere Literatur geben etwa *Niehans* (1987) oder *Picot* (1992). *Recktenwald* (1990), S. 593, versteht unter Transaktionskosten "... den Aufwand für Verträge und deren Durchsetzung, Transport-, Zahlungs-, Wartezeit- und Verfügbarkeitskosten", die "beim Übergang eines materiellen oder immateriellen Gutes [entstehen], unabhängig davon, ob es sich um einen Tausch oder Kauf oder einen einseitigen Transfer zwischen privaten und/ oder öffentlichen] Einrichtungen handelt." Wir werden diese Definition im 1. Kapitel präzisieren.

³ So *Blümel* (1983), S. 21 ff, oder *Grossekettler* (1982), S. 241 f, der von "Koordinationsleistungen und Koordinationskosten" spricht und auf diesen Elementen eine Beurteilung der Effizienz von Koordinationsmethoden mit Hilfe von vier Effizienzmaßen vorschlägt (*ebd.*, S. 243-257).

oder erzwungene) Übertragung von Verfügungsrechten von Privaten auf den Staat einbeziehen, können wir die Folgen solcher Transaktionen für die Effizienz innerhalb des Staates, auf dem Markt und in den Beziehungen zwischen beiden Sektoren diskutieren. Damit bilden Transaktionskosten ein Kriterium für die Effizienz des öffentlichen Allokationsmechanismus, d.h. des Angebotes von Leistungen durch den Staat und der Finanzierung dieses Leistungsangebotes durch das öffentliche Einnahmesystem.

Damit ist bereits der implizite Zusammenhang dieser beiden Elemente "Angebot" und "Finanzierung" öffentlicher Leistungen angedeutet; aufgrund des in der Themenstellung abgegrenzten Untersuchungsgegenstands konzentrieren wir uns - soweit eine Trennung möglich und sinnvoll ist - auf die Finanzierung des staatlichen Leistungsangebotes und deren Implikationen für eine - wie auch immer definierte - Effizienz.⁴ Innerhalb der Finanzierung öffentlicher Leistungen liegt der Schwerpunkt unserer Analyse - entsprechend der Bedeutung für die Realität⁵ - auf den Steuern. Wo immer es möglich oder notwendig erscheint, werden wir jedoch mit Äquivalenzabgaben und mit der Staatsverschuldung andere Einnahmearten ebenfalls berücksichtigen.

I. Methodisches Vorgehen

Ergebnisse wissenschaftlicher Analysen können niemals unabhängig von der gewählten Methode und deren impliziten Werturteilen sein; die bestmögliche Annäherung an ein Postulat der Werturteilsfreiheit besteht unserer Ansicht nach darin, das methodische Vorgehen und die damit verbundenen Grundpositionen offenzulegen. Wenn wir also die Effizienz des öffentlichen Einnahmesystems untersuchen, so geschieht dies auf der Grundlage folgender Annahmen, Hypothesen und Standpunkte:⁶

⁴ Ähnlich könnte man öffentliche Transaktionskosten auch für Staatsausgaben oder Regulierungen untersuchen; soweit wir im Ersten Teil noch allgemeinere Phänomene diskutieren, werden wir auf entsprechende Effekte hinweisen.

⁵ So machten für die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1989 die Steuern und steuerähnlichen Abgaben mit 892,9 Mrd. DM 85,9 % der öffentlichen Einnahmen aus, gefolgt erst mit weitem Abstand von den Gebühren und sonstigen Entgelten mit 6,0 %. Die Nettokreditaufnahme deckte mit knapp 29 Mrd. DM in diesem letzten Jahr vor der deutschen Wiedervereinigung erst 2,75 % der öffentlichen Ausgaben ab. Vgl. hierzu *StJB* (1992), S. 519.

⁶ Vgl. zu Punkt 1. insbesondere *Dürr* (1967), S. 151, oder auch *Popper* (1969), S. 41; demnach muß eine Theorie logisch richtig sein und prinzipiell falsifizierbare oder verifizierbare Hypothesen generieren. Zu den Punkten 2. bis 4. siehe etwa *Frey* (1980).

1. Eine Theorie will die Realität abbilden - wenn auch in pointiert vereinfachender Form; sie muß daher grundsätzlich empirisch überprüfbar sein.

Obwohl der Schwerpunkt unserer Untersuchung auf der theoretischen Deduktion liegt und keine eigenen empirischen Analysen vorgenommen werden, soll - wo immer dies erforderlich scheint - wenigstens auf bisherige empirische Ergebnisse oder auf mögliche Ansätze für eine empirische Überprüfung hingewiesen werden.

2. Das Individuum mit seinen Interessen ist Maßstab und Triebkraft des Wirtschaftens.

Diese Position des methodologischen Individualismus steht im krassen Gegensatz zu kollektivistischen "organischen" Staatsauffassungen, in denen eine Institution als Einheit handelt. Entsprechend sehen wir keinen Fall, in dem ein "übergeordnetes öffentliches Interesse" als Rechtfertigung für staatliches Handeln dienen könnte, zumal der Staat als (noch dazu eine von Individuen geschaffene) Institution keine Bedürfnisse oder Interessen haben kann.

3. Individuen sind immer ausschließlich eigennützig orientiert.

Mit dieser Eigennutz-Annahme müssen sich die Bestrebungen von Individuen nicht nur auf materielle Vorteile richten; auch altruistisches Verhalten, Böswilligkeit oder Neid lassen sich (ausschließlich) auf einen individuell empfundenen Nutzen zurückführen. Diese Annahme werden wir für Verhaltensweisen am Markt wie auch im Staat, also in öffentlichen Ämtern, als einziges Handlungsmotiv unterstellen.

4. Ein exogener Datenkranz beschränkt das individuelle Optimierungskalkül.

Maximierendes oder minimierendes Verhalten erfolgt in einer konkreten Entscheidungssituation stets unter gegebenen Nebenbedingungen in einem gegebenen institutionellen Rahmen. Nur längerfristig ist dieser "Datenkranz" variabel und bestimmt so das Verhalten bei *gegebenen, weitgehend unveränderlichen* individuellen Präferenzen.

5. Individuen verhalten sich immer rational.

Individuen treffen ihre Entscheidungen aufgrund von Nutzen-Kosten-Kalkülen, d.h. sie maximieren oder minimieren eine Zielvariable unter Nebenbedingungen. Sie gehen also nach dem ökonomischen Prinzip vor, d.h. sie wollen mit gegebenem Input einen maximalen Output erzeugen oder