



## Kap. 16: Finanzpolitik – Handlungsfähiger Staatshaushalt

Rogall  
2011

Prof. Dr. Holger Rogall



Hochschule für  
Wirtschaft und Recht Berlin  
Berlin School of Economics and Law

- 16.0 Einleitung - Aufgaben
- 16.1 Einnahmen des Staates
- 16.2 Ausgaben des Staates
- 16.3 Fehlentwicklungen des deutschen Abgabensystems
- 16.4 Diskussion über die Grenzen der Staatsverschuldung?

Stand: 08.10.2011



## Begriffe

Rogall  
2011

- **Staat** (nach OECD):
  - alle sog. **Gebietskörperschaften** (Bund, Länder), sowie
  - die **Sozialleistungssysteme** (in vielen Staaten direkt im Staatshaushalt integriert, in Deutschland: öffentl. Versicherungssysteme).
- **Nicht dazu gehören:**
  - (a) **Gemeinden**, da keine Gesetzgebungskompetenz.
  - (b) Die 120 **Unternehmen des Staates** (z.B. Deutsche Bahn).



## Finanzpolitik\* - Aufgaben

Rogall  
2011

- (1) Handlungsfähiger Staatshaushalts
- (2) Finanzierung der meritorischen Güter
- (3) Stabilisierung der wirtschaftl. Entwicklung (Konjunktur, Preisstabilität)
- (4) Nachhaltiger Umbau der Industriegesellschaft nach dem Standard-Preis-Ansatz (Erreichung der Nachhaltigkeitsstandards)
- (5) Gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung
- (6) Soziale Sicherungsfunktion (Sicherung eines menschenwürdigen Daseins auch bei Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit).

\* Finanzpolitik umfasst alle Maßnahmen des Staates um mittels Einnahmen und Ausgaben die gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Ziele zu erreichen.



## Einnahmearten der öffentlichen Hand

Rogall  
2011

- (1) **Abgaben**: Alle Pflichtzahlungen der Wirtschaftsakteure an die öffentliche Hand aufgrund eines Gesetzes
- (2) **Erwerbseinkünfte und sonstige Einkünfte**: Hierzu werden Gewinne der Bundesbank und bundeseigener Unternehmen, Straf gelder, Veräußerungen usw. gerechnet.
- (3) **Kredite**: Nur die sog. Nettokredite werden zu den Einnahmen gerechnet. Nettokredite sind alle Kredite, die zur Finanzierung neuer Ausgaben verwendet werden, während bei der Bruttokreditaufnahme auch die Kredite hinzugezählt werden, die zur Tilgung bzw. für Zinszahlungen alter Kredite verwendet werden. Seit 1961 wurden fast jedes Jahr Nettokredite aufgenommen (Ausnahme: 2001)



## Abgabearten

Rogall  
2011

### (1) Steuern: Abgaben, die die öffentl. Hand **ohne eine konkrete**

**Gegenleistung** zur Finanzierung ihrer Ausgaben erhebt. I.d.R. gilt das **Nonaffektionsprinzip** = keine Finanzierung einer bestimmten Ausgabe (Kfz-Steuer, Hundesteuer).

**Direkte Steuern:** die persönl. Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers wird berücksichtigt, Z.B. Einkommenssteuer.

**Indirekte Steuern:** die Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers wird nicht berücksichtigt, sie können auf andere (den Endkonsumenten) überwältzt werden.

Steuern zur Lenkung sind zulässig.



## Abgabearten

Rogall  
2011

### (2) Beiträge und Gebühren:

Zur Finanzierung einer konkreten öffentl. Leistung:

- **Beiträge** unabhängig von der Nutzungsdauer oder -intensität (KV-Beiträge).
- **Gebühren** für eine konkrete Gegenleistung (z.B. Abfall-/Abwassergebühren).



## Abgabearten

Rogall  
2011

### (3) Sonderabgaben:

Abgaben, die der Finanzierung einer **bestimmten** öffentl. Leistung dienen oder einen **Lenkungszweck** verfolgen. **Bedingungen** (BVerfG):

- (1) Einnahmen müssen Abgabepflichtigen zugute kommen (Gruppennützigkeit).
- (2) Abgabe darf nur von einer von der Allgemeinheit abgrenzbaren homogenen Gruppe erhoben werden („Kohlepfennig“),
- (3) Sonderabgabe muss spezifische Beziehung zwischen den Abgabepflichtigen und Finanzierungsziel aufweisen.

→ geringe Bedeutung der Sonderabgaben.



## Steuerarten

Rogall  
2011

### (1) Steuern bei der Einkommensentstehung\*:

- (a) **Einkommenssteuern** aus sieben Einkommensarten, z.B.
  - Lohnsteuer auf Einkommen der Arbeitnehmer
  - Einkommenssteuer für höhere Einkommen
  - Kapitalertragssteuern (Einkommen aus Kapitalvermögen)
- (b) **Körperschafts- und Kapitalertragssteuer**
- (c) **Gewerbeertragssteuer.**

Grundprinzip: Nach Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers\*

\* (1) Progressiver Grenzsteuersatz: Freibetrag (bis 8.004/16.008,- €), dann von 15% auf 42% steigend, bei sehr hohen Einkommen +3% Reichensteuer  
 (2) Familienstand (Splitting),  
 (3) Kinder (Kindergeld oder Freibetrag).



## Steuerarten

Rogall  
2011

### (2) Steuern auf Einkommensverwendung

- (a) Umsatzsteuer (19%, 7%)
- (b) Einfuhrsteuer
- (c) Spezielle Verbrauchssteuern (z.B. Brandwein-, Tabak-)
- (d) Zölle auf importierte Güter (an EU)

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16 VWL 16: Finanzpolitik

9/70



## Steuerarten

Rogall  
2011

### (3) Vermögens- und Erbschaftssteuern:

- Steuern, die nicht auf das laufende Einkommen, sondern auf das Vermögen bzw. Erbschaften erhoben werden.
- (a) In Deutschland wurde die **Vermögenssteuer** 1997 abgeschafft, allerdings lebt die Forderung nach Neueinführung immer wieder auf, um so einen Beitrag zur Verteilungsgerechtigkeit zu leisten.
  - (b) Die Erbschaftsteuer wurde neu gefasst.

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16 VWL 16: Finanzpolitik

10/70



## Steuerprinzipien

Rogall  
2011

- Steuern werden in den meisten Staaten **nicht** nach dem **Äquivalenzprinzip** sondern nach der **Leistungsfähigkeit** erhoben.
- **Ökonomische Begründung:**
  - sinkende Grenznutzen
  - ➔ bei hohen Einkommen hoher Steuersatz gleicher Nutzenentgang wie bei einem niedrig Verdienenden ein geringer Steuersatz
  - ➔ progressiver Steuersatz = Gerecht.

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16 VWL 16: Finanzpolitik

11/70



## Steuerprinzipien

Rogall  
2011

**Bewertung:** Nutzen lässt sich nicht messen

➔ theoretische Begründung, nicht beweisbar.

**Einleuchtender:** Solidaritätsprinzip ➔ hohe Einkommen müssen mehr zur Finanzierung beitragen als geringe Einkommen.

- Wirtschaftsliberale Position stellt dieses Prinzip in Frage,
- ➔ Forderung nach einheitlichen Steuersatz (Flat-Tax in Höhe von 25%). Diese Position wurde aber mehrheitl. abgelehnt, da dies zu starken öffentlichen Einnahmeausfällen u. einer deutlichen Umverteilung von „unten nach oben“ führen würde.

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16 VWL 16: Finanzpolitik

12/70



## Steuertarife

Rogall  
2011

- (1) **Grundfreibetrag:** Keine Steuerzahlung.
- (2) **Linear-progressiver Tarif:** der Grenzsteuersatz nimmt im gleichbleibenden Umfang zu (z.B. von 15% auf 42%).
- (3) **Progressiver Tarif:** Steuersatz nimmt exponentiell zu (z.B. bei den ersten 1.000 € von 15% auf 16%, bei den nächsten 1.000 € von 16% auf 18%). Durchschnittssteuersatz < Grenzsteuersatz.
- (4) **Konstanter Tarif** (Flat tax): Steuersatz bleibt konstant. Der Durchschnittssteuersatz entspricht dem Grenzsteuersatz
- (5) **Stufentarif:** Konstanter Steuersatz, bis nächste Stufe

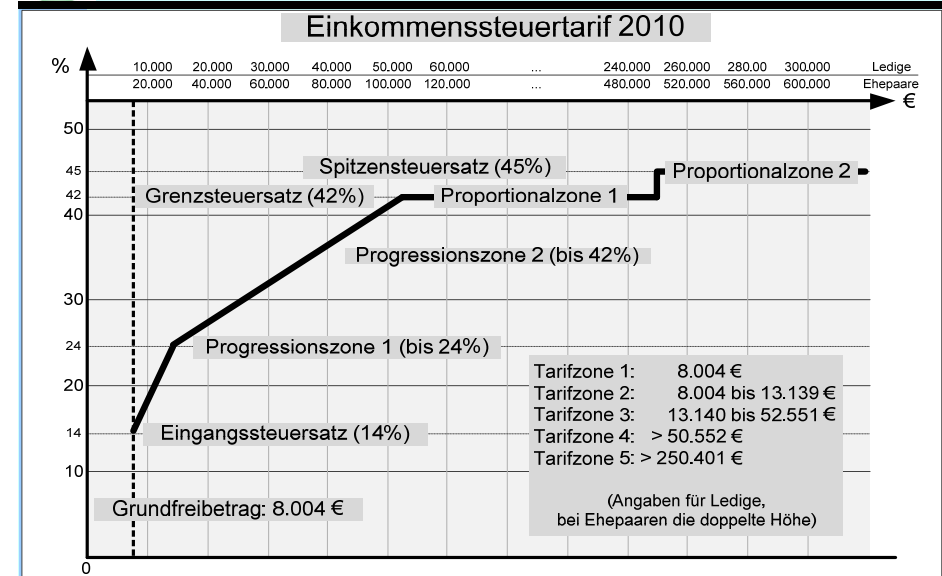
Quelle: Rogall 2011, Kap. 16

VWL 16: Finanzpolitik

13/70



## Einkommenssteuertarif 2010



Quelle: Rogall 2011, Kap. 16

VWL 16: Finanzpolitik

14/70



## Gliederung

Rogall  
2011

Prof. Dr. Holger Rogall



Hochschule für  
Wirtschaft und Recht Berlin  
Berlin School of Economics and Law

16.1 Einnahmen des Staates

### → 16.2 Ausgaben des Staates

16.3 Fehlentwicklungen des deutschen Abgabensystems

16.4 Diskussion über die Grenzen der Staatsverschuldung?

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16

VWL 16: Finanzpolitik

15/70



## Ausgaben des Staates

Rogall  
2011

**Bedeutung:** Es werden zahlreiche Leistungen erbracht, die die

Lebensqualität und die wirtschaftliche Entwicklung einer VW beeinflussen, z.B.

- (1) öffentliche Infrastruktur (Bildungs-, Gesundheits-, Verkehrsinfrastruktur),
- (2) innere und äußere sowie die soziale Sicherheit
- (3) Umweltschutz.

Die Höhe der Ausgaben kann Regierung nicht selbstständig festsetzen, sie bedarf einer gesetzl. Ermächtigung durch das Parlament (Haushaltsgesetz).

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16

VWL 16: Finanzpolitik

16/70



## Ausgaben des Staates

Rogall  
2011

### (1) Allokationsaufgaben (meritorische Güter):

Nach dem neoklass. Dogma der Konsumentensouveränität ist Unterversorgung nicht möglich, da die Wirtschaftsakteure immer rational nach ihrem eigenen Besten handeln.

In der Realität sind Fehlentscheidungen der Akteure oft zu beobachten:

- Wirtschaftsakteure handeln kurzsichtig,
- schätzen künftige Entwicklungen und Risiken falsch ein,
- sind sich der Bedeutung dieser Güter nicht ausreichend bewusst oder diskontieren künftigen Nutzen zu hoch

→ **Versorgung darf nicht dem Markt überlassen bleiben.**



## Dimensionen meritorischer Güter

Rogall  
2011

- (a) **Ökonomische Dimension:** Öffentliche Leistungen (z.B. Bildungsstandard) haben wesentl. Auswirkungen auf die Entwicklung der gesamtwirtschaftl. Produktivität. → sinkende internationale Wettbewerbsfähigkeit u. Lebensstandard.
- (b) **Sozial-kulturelle Dimension:** Abbau der sozialen Sicherung → steigende Armut u. sinkende Lebensqualität → abnehmende Integration benachteiligter Gruppen, → abnehmende innere Sicherheit
- (c) **Ökologische Dimension:** Klimawandel (Naturkatastrophen).
- **Der Ausstattungsstandard mit meritorischen Gütern bestimmt ganz wesentlich die Lebensqualität eines Landes. Er darf nicht allein den privaten überlassen werden.**



## Ausgaben des Staates

Rogall  
2011

### (2) Distributive Aufgaben (Verteilungspolitik):

Gerechte Verteilung der Einkommen

→ Chancengleichheit und Lebensqualität

### (3) Stabilitätsaufgaben:

Stabilität von Preisen und wirtschaftl. Entwicklung



## Staatsquote

Rogall  
2011

- Um den Staatsanteil an der Gesamtwirtschaft einer VW vergleichbar zu machen, werden die Staatsausgaben ins Verhältnis zum BIP gesetzt = **Staatsquote**.
- In der Mehrzahl der EU-Staaten ist die Staatsquote zw. 1980 u. 1990 Jahre angestiegen und seitdem wieder gesunken
- Im Jahr 2008 lag die Staatsquote zwischen ca. 44% u. 53%. Deutschland liegt am untersten Ende
- Bei dem Vergleich der Zahlen ist Vorsicht angebracht, da die Quote nichts darüber aussagt, ob der Staat die Mittel für eigene Tätigkeiten verbraucht hat (z.B. Personal oder als Transferzahlungen) oder Fördermittel an die Wirtschaftsakteure weitergegeben hat.



## Staatsquote ausgewählter Länder (in%)

Rogall  
2011

Länder	1980	1990	2000	2008
01. Frankreich	46	50	52	53
02. Dänemark	53	56	54	52
05. Österreich	50	52	52	49
10. Deutschland	47	44	45	44
Euroraum			46	47

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16, EU-Kommission

VWL 16: Finanzpolitik

21/70



## Gliederung

Rogall  
2011

Prof. Dr. Holger Rogall



16.1 Einnahmen des Staates

16.2 Ausgaben des Staates

### 16.3 Fehlentwicklungen des deutschen Abgabensystems

16.4 Diskussion über die Grenzen der Staatsverschuldung?

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16

VWL 16: Finanzpolitik

22/70



## Funktionen des Abgabensystems

Rogall  
2011

- (1) Finanzierungsfunktion
- (2) Lenkungsfunktion (nachhaltiger Umbau der Industriegesellschaft)
- (3) Stabilisierungsfunktion (Preise, Konjunktur, Beschäftigung)
- (4) Verteilungsfunktion
- (5) Soziale Sicherungsfunktion

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16

VWL 16: Finanzpolitik

23/70



## Fehlentwicklungen Erstens: Finanzierungsfunktion

Rogall  
2011

- (1) **Legale Steuertricks:** Der nominelle Steuersatz für Kapitalgesell. beträgt 38,7% (Japan 40,9%, USA 39,9%).  
Real (Verlagerung von Gewinnen, Absetzbarkeit von Auslandsinvestitionen): Unternehmenssteuern 0,6% des BIP (nur Litauen liegt noch dahinter mit dem niedrigsten Wert in der gesamten EU).
- (2) **Schwache Verfolgung von Steuerbetrügern** (300 Mrd. € wurden am Deutschen Fiskus vorbei in Steueroasen im Ausland versteckt)
- (3) **Steuersenkungen:** Deutsche **Gebietskörperschaften hätten 2010 51 Mrd. € mehr eingenommen wenn noch die Steuergesetze von 1998 gegolten hätten.**

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16

VWL 16: Finanzpolitik

24/70



## Fehlentwicklungen: **Finanzierungsfunktion**

Rogall  
2011

Die **Gesamtabgaben** sind gering: die wirtschaftlich erfolgreichen Staaten haben höhere Abgaben:

- Dänemark (48%),
- Schweden (47%),
- Finnland (43%),
- Norwegen (42%),
- Österreich (43,0%),
- Niederlande (38%)
- Deutschland (36%) (BMF 2009: 2).

Diese Fehlentwicklung wurde 2010 weiter beschleunigt (weitere Steuererleichterungen).



## Fehlentwicklungen Zweitens: **Lenkungsfunktion**

Rogall  
2011

- Meritorische u. Demeritorische Güter benötigen Staatseingriffe
- Wo Ordnungsrecht nicht sinnvoll erscheint können Finanzpolitische Instrumente eingesetzt werden (z.B. Ökologische Steuerreform, das Erneuerbare Energiengesetz)
- Diese Instrumente (z.B. ÖSR) wurden in den letzten Jahren nicht mehr intensiviert.



## Fehlentwicklung Drittens: **Verteilungsfunktion**

Rogall  
2011

### (1) **Verteilung der Steuerlasten**

Seit den 1980er lassen Umverteilungsanstrebungen nach:

- **Zugenommen** hat: die Umsatzsteuer (von 22 auf 24%),
- **Zurückgegangen sind:** Einkommenssteuer (von 10 auf 6%), Gewerbe- und Körperschaftssteuer (v. 10% auf 7%; 6% auf 3%), Vermögenssteuer (2 auf 0%).

➔ **Verschärfung der Verteilungsgerechtigkeit:** Arbeitnehmer und Konsumenten haben einen höheren Anteil der Staatsausgaben zu finanzieren. Besonders kritisch: Abschaffung der Versteuerung von Gewinnen aus dem Verkauf von Firmenanteilen.



## (2) **Ungerechtigkeiten im Steuersystem**

Rogall  
2011

- a) **Ungleiche Förderung von Kindern:** Höhere Einkommen erhalten statt Kindergeld Steuervergünstigung (Progressionsvorteil)
- b) **Splitting Vorteil:** Einkommen v. Eheleuten wird gemeinsam veranschlagt ➔ geringerer Durchschnittssteuersatz
- c) **Unterschiedliche Besteuerung von Einkommensarten:** Einkommen aus Erwerbsarbeit werden progressiv versteuert, Einkommen aus Kapitalvermögen proportional (Dividenden nur 25%, Zinseinkünfte 25%)
- d) **Geringe Körperschaftssteuer:** Gewinne von Kapitalgesellschaften unterliegen Körperschaftssteuer von 25% ?
- e) **Unzureichende Versteuerung von Spekulationsgewinnen:** Immobiliengeschäfte = Halbeinkünfteverfahren, nach 10 J. Steuerfrei.
- f) **Keine Versteuerung von Vermögen**
- g) **Die Spitzensteuersätze wurden gesenkt** (1998: 53%, 2005: 42+3%).



## Fehlentwicklung Dritters: **Verteilungsfunktion**

Rogall  
2011

### (3) Legale Steuervermeidungsmöglichkeiten:

Abschreibungsobjekte, die Änderung von Unternehmensrechtsformen, Investitionen in anderen Staaten.

### (4) Einfache Steuerhinterziehung:

- (a) Verlagerung von Gewinnen in Länder mit niedrigen Steuern z.B. durch falsche Rechnungslegung (sog. Steueroasen wie Andorra, Insel Man, Liechtenstein),
- (b) Organisierter Umsatzsteuerbetrug durch Scheinrechnungen.

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16 VWL 16: Finanzpolitik

29/70



## Weitere Fehlentwicklungen der Verteilungsfunktion

Rogall  
2011

### (5) Zurückbleiben bzw. Abschaffung von Verkehrssteuern:

Für den Erwerb vieler Güter-, Dienstleistungen und Vermögenswerte müssen Umsatz- bzw. Verkehrssteuern entrichtet werden, das ist für den Erwerb von Aktien nicht der Fall (die Börsenumsatzsteuer wurde abgeschafft). Eine Kapitalverkehrssteuer (z.B. **Tobinsteuer**) wurde bis heute nicht eingeführt.

### (6) Senkung von Löhnen auf Kosten der öffentlichen Haushalte

Zwischen 1993 und 2009 sind die Nettoealverdienste der Arbeitnehmer um 10% zurückgegangen (BMAS 2010: 1.15) und zahlreiche normale Beschäftigungsverhältnisse sind in Atypische umgewandelt worden. Dafür steigt seit Jahrzehnten tendenziell der Anteil der Ausgaben für die Soziale Sicherheit an den Gesamtausgaben.

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16 VWL 16: Finanzpolitik

30/70



## Bewertung

Rogall  
2011

Die gehobenen Mittelschichten tragen den größten Anteil der Steuerlasten, die 10% der Lohn- und Einkommenssteuerpflichtigen mit den höchsten Einkommen zu ca. 53% zum Gesamtaufkommen bei, während die unteren 30% nur 0,7% der Einnahmen bestreiten.

In Zukunft wird es darum gehen, das deutsche Abgabensystem effizienter zu gestalten:

- Subventionen müssen weiter abgebaut und
  - die Einnahmen stabilisiert werden,
- damit die öffentliche Hand wieder handlungsfähig wird.

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16 VWL 16: Finanzpolitik

31/70



## Gliederung

Rogall  
2011

Prof. Dr. Holger Rogall



16.1 Einnahmen des Staates

16.2 Ausgaben des Staates

16.3 Fehlentwicklungen des deutschen Abgabensystems

**16.4 Diskussion über die Grenzen der Staatsverschuldung?**

16.5 Geld versus Fiskalpolitik

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16 VWL 16: Finanzpolitik

32/70



## Grenzen der Staatsverschuldung

Rogall  
2011

- Staatsverschuldung ist ein uraltes Problem aller Staaten: Steuerzahlungen waren immer und überall unbeliebt  
→ Erhebungen.
- Die mächtigsten Schichten vermochten fast immer den eigenen Beitrag für die Finanzierungslasten gering zu halten (früher: Adlige, heute: Konzerne).



## Grenzen der Staatsverschuldung

Rogall  
2011

- Um dennoch die Ausgaben finanzieren zu können, haben sich Regierungen seit jeher verschuldet.  
Finanzierung: erfolgreiche Kriege oder durch Staatsbankrott (z.B. 3 x in Frankreich unter Ludwig XIV),  
→ entschädigungsfreie Enteignung der Gläubiger = Vertrauensschwund → Zinsniveau steigt (Risikoprämie)
- Kurzfristige Änderung durch *J.M. Keynes* in Zuge der Weltwirtschaftskrise staatliche Nachfrageprogramme mittels Schuldenaufnahme
- Keine Rückzahlung in Boomzeiten, da auch dann die Arbeitslosenzahlen hoch blieben.



## Staatsbankrott

Rogall  
2011

**Def.:** Wenn ein Staat nicht mehr seinen Kapitaldienst (Zinsen und Tilgung) für aufgenommene Schulden bezahlt. Das kann geschehen, wenn:

- (1) er sich gegenüber dem Ausland so hoch verschuldet hat, dass die Exporte nicht mehr ausreichen und die Kreditgeber (Gläubiger) keine weitere Kredite einzuräumen.
- (2) die Staatseinnahmen nicht mehr ausreichen
- (3) die inländischen oder ausländischen Gläubiger einen so hohen Kapitaldienst verlangen, dass der Staat seine Zahlungen einstellt.

Forderung des franz. Finanzministers Abbey Terray (18. Jh.):  
eine Regierung solle mindest alle 100 J. den Schuldendienst verweigern, um reiche Kreditgeber an der Finanzierung des Staates zu beteiligen.

→ Häufige Staatsbankrotte in der Geschichte (Spanien 14 Mal).



## Wann ist ein Staatshaushalt handlungsfähig?

Rogall  
2011

- **Verschuldungsquote** = öffentliche Schulden zu Bruttoinlandsprodukt
- Andere wichtige Indikatoren der Staatsverschuldung sind die
  - **Zins-Ausgabenquote** (Anteil der Zinsen an den Staatsausgaben) und die
  - **Zins-Steuerquote** (Zinsen zu Steuereinnahmen).



## Öffentliche Schulden Deutschlands

Rogall  
2011

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2009
In Mrd. €	10	29	63	237	536	1.198	1.636
Quote in % des BIP	19	19	18	31	43	60	73

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16

VWL 16: Finanzpolitik

37/70



## Gefahren der Überschuldung

Rogall  
2011

### (1) Crowding out:

private Wirtschaftsakteure werden vom Kreditmarkt verdrängt

### (2) Staatlicher Handlungsspielraum wird verringert:

- Zinsquote steigt → Angebot an meritorischen Gütern wird verringert oder
- Steuern erhöht (Akzeptanz).
- Auslandsverschuldung: Einkommen (Nachfragepotential) fließt ins Ausland.

Gefahr: Verschuldungsspirale (Kredite um Zinsen zu zahlen)

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16

VWL 16: Finanzpolitik

38/70



## Gefahren der Überschuldung

Rogall  
2011

### (3) Politische Gefahren:

Kreditfinanzierung wird zur Droge

- keine Regierungsmehrheiten ohne „Wahlgeschenke“
- Destabilisierung da laufende Abwahlen.

### (4) Umverteilung von unten nach oben:

„Steuerreformen“ werden durch Kredite finanziert, die zu einem großen Teil den höheren Einkommensbezieher zugute kommen.

### (5) Vertrauensverlust auf den Finanzmärkten

- Höhere Zinsen

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16

VWL 16: Finanzpolitik

39/70



## Ursachen der Staatsverschuldung

Rogall  
2011

### (1) Sinkende Steuerquote:

Die Dominanz neoliberaler Positionen in den Medien

- ständiger Druck die Steuern zu senken

(Steuerquote:

1977: 25,1%;

2004: 21,8%,

durch die Krise ist sie auf 23,8 gestiegen

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16

VWL 16: Finanzpolitik

40/70



## Ursachen der Staatsverschuldung

Rogall  
2011

### (2) Steigende Zinslasten:

Zinsquote an Bundesausgaben steigt

(1969: 2,7%, 1980: 6,5%, 1990: 9,0%, 2000: 16,0%,  
2009: 13,7%)

### (3) Mangelnde Ausgabendisziplin und Steuersenkungen:

Aufgrund Wähleropportunismus und öffentlichem Druck

→ unzureichender Subventionsabbau und Steuersenkung.



## Ursachen der Staatsverschuldung

Rogall  
2011

### (4) Besondere historische Lasten

(z.B. wiedervereinigungsbedingte Kosten):

Gravierende wirtschaftspol. Fehler (z.B. Umtauschkurs,  
unzureichende Finanzierung, Lohnsteigerungen über der  
Produktivitätssteigerung)

→ Verlust der industriellen Basis in den neuen Bundesländern  
(-3,9 Mio. Arbeitsplätze).

→ Jährliche Nettotransfers in zweistelligen Milliardenbeträgen  
(nach Abzug der Bundessteuern aus den neuen  
Bundesländern; z.B. 2003: 83 Mrd. Euro; Bofinger 2005: 58).



## Rechtliche Grenzen der Überschuldung

Rogall  
2011

### (1) Bindung an eine gesetzliche Ermächtigung:

Alle öffentl. Ausgaben bedürfen einer Ermächtigung  
in einem Haushaltsgesetz.

Aber die Parlamentsmehrheit stellt zugleich die Regierung

→ keine ausreichende Grenze für eine Verschuldung.



## Rechtliche Grenzen der Überschuldung

Rogall  
2011

### (2) Verfassungsrechtliche Grenze (Art. 115 GG) „Die Einnahmen

aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten  
Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten“ → nur Investitionen  
durch Kredite finanziert werden, nicht aber laufende Konsumausgaben,  
z.B. Löhne und Gehälter. → **Ausnahmen:** (1) Problem der Definition  
von Investitionen, (2) „Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer  
Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ (Art. 115 (1) GG).

→ **Die Verschuldungsgrenzen wurden verschärft.**

Ab 2016 darf die jährl. Nettokreditaufnahme des Bundes in normalen  
Zeiten max. 0,35% des BIP betragen. Die Länder müssen bis 2020 ihre  
strukturellen Defizite ganz abbauen und dürfen dann keine  
Nettoneuverschuldung betreiben.



## Rechtliche Grenzen der Überschuldung

Rogall  
2011

### (3) Grenzen der EU: Maastricht-Kriterien:

- (1) Das jährliche Defizit des öffentlichen Gesamthaushaltes darf in der Regel 3% des BIP nicht überschreiten,
- (2) der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte soll im Grundsatz (!) unter 60% des BIP betragen.

Der EU-Ministerrat kann gegen Mitgliedsstaaten, die diese Kriterien nicht einhalten, Sanktionen erheben.

→ Aber Ausnahmen.



## Industriestaaten in der der Überschuldungsfalle?

Rogall  
2011

### ➤ Konsens über Gefahren der Auslandsverschuldung:

Die Zinsen gehen der inländischen Volkswirtschaft als Kapitalabfluss verloren. Wenn mit den ausländischen Krediten keine Investitionen getätigt werden, die deutlich mehr Werte schaffen, als die Zinsen betragen, besteht die Gefahr, dass die verschuldete Volkswirtschaft immer größere Anteile ihrer Exporte für die Zinszahlungen aufwenden muss und damit faktisch für eine andere Nation arbeitet, während die Kredite längst aufgebraucht sind (das ist in vielen Entwicklungsländern der Fall). Der Anteil der Auslandsschulden an den Gesamtschulden beträgt in Deutschland aber nur 40% (2002), eine Größenordnung, die ungefährlich sei.



## Indikatoren für Überschuldung

Rogall  
2011

### (1) Absolute Schuldenhöhe der öffentlichen Hand

Die öffentl. Schulden in Deutschl. haben sich von ca. 29 Mrd. € (1960) auf 1.636 Mrd. € (2009) verfünzigfacht (BMAS 2010: 1.27).

**Bewertung:** Absolute Zahlen sagen wenig aus, Schuldenhöhe muss immer im Verhältnis zum Einkommen (hier: BIP) bzw. Vermögen, Zinszahlungen im Verhältnis zu den Steuereinnahmen gesetzt werden.

(2) **Verschuldungsquote** (*Schuldenstandsquote*): Zur Errechnung der *Verschuldungsquote* werden die öffentl. Schulden ins Verhältnis zum BIP gesetzt. Die Verschuldungsquoten der meisten OECD-Länder haben sich seit Jahrzehnten tendenziell erhöht.



## Indikatoren für Überschuldung

Rogall  
2011

(3) **Zins-Steuerquote:** Zinsen zu Steuereinnahmen

(4) **Zins-Ausgabenquote:** Anteil der Zinsen an den Staatsausgaben

(5) **Auslandsverschuldungsquote:** Anteil der Auslandsschulden vom BIP

(6) **Pro-Kopf-Verschuldung:** Schuldenstand zu Bevölkerung, um die Höhe der Schulden zu veranschaulichen



## Bewertung

Rogall  
2011

- (1) **Richtig** ist, dass bei einer Verschuldung zwischen einer Außen- und Innenverschuldung zu unterscheiden ist.
- (2) Der Staat muss das Instrument der Fiskalpolitik in bestimmten wirtschaftlichen Krisensituationen einsetzen
- (3) **Kritik** an Aussage, dass keinerlei Generationenbelastung durch die Verschuldung existiert. Handlungsspielraum des Staates wird eingeschränkt wird. Nur eine Minderheit der Bevölkerung erbt die Forderungen. Die Generationenbelastung trifft vor allem die ärmsten Schichten (keine meritorische Güter mehr).  
Auch kommt es auf die (auch private) Gesamtverschuldung an.

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16 VWL 16: Finanzpolitik

49/70



## Bewertung

Rogall  
2011

- Vergleich OECD-Staaten: deutl. Anstieg von den 1980er Jahren bis Mitte der 1990er Jahre. Bis 2005 Zurückführung bei einzelnen.
- Massive Eingriffe in Wirtschaftskrise 2008/09:
  - ➔ faktisch kein Land kann mehr die Maastrich-Kriterien einhalten

**Bewertung:** Zu einer Schuldenhysterie ist in vielen Industriestaaten (noch) kein Anlass. Noch verfügen die Industriestaaten über ausreichend hohe Einnahmeerhöhungsspielräume.  
Aber Ziel: die Schuldenquote der öffentlichen Hand deutlich zu reduzieren (weltweit rund 40.000 Mrd. US-Dollar).

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16 VWL 16: Finanzpolitik

50/70



## Wie kann es zur Überschuldung kommen

Rogall  
2011

- Wie kann es in einer Demokratie überhaupt zu einer permanenten Neuverschuldung kommen?
- **Ökonomische Theorie der Politik:** Das wichtigste Ziel der Politiker ist die Wiederwahl. Für die Wähler stellt die Staatsverschuldung ein schwer zu durchschauendes Problemfeld dar. Sie schätzen den gegenwärtigen Konsum höher ein als den künftigen (Problem der Diskontierung).  
So werden Politiker, die kollektive Güter oder Transferleistungen durch Schulden finanzieren, oft eher gewählt als Politiker, die die Staatsfinanzen konsolidieren.

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16 VWL 16: Finanzpolitik

51/70



## Strategien zur Konsolidierung

Rogall  
2011

### a) Senkung der Ausgaben unter die Einnahmen:

schwer umzusetzen, da hierzu Leistungsgesetze geändert werden müssen und Interessenverbände das zu verhindern versuchen

**Bewertung:** In Deutschland ist diese Strategie besonders schwierig (Föderalismus). Auch dämpfen Ausgabenkürzungen i.d.R. die Konjunktur.

### b) Erhöhung der Einnahmen über die Ausgaben:

I.d.R. Erhöhung der Verbrauchssteuern, z.B. Tabak, Mineralöl

**Bewertung:** derzeit schwer durchzusetzen.

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16 VWL 16: Finanzpolitik

52/70



## Abgabenerhöhungen

Rogall  
2011

### (1) **Mehrwertsteuererhöhung:** Z.B. von 19/7% auf 21/8%

**Bewertung:** M. sind besonders ergiebig (faktisch alle sind betroffen).  
Aber negative verteilungspolitische Folgen, für das untere zweidrittel  
der Einkommensbezieher → Konjunktur

### (2) **Erhöhung der Sozialabgaben zur Rückführung der Bundeszuschüsse:**

**Bewertung:** Sie belastet einseitig die Arbeitnehmer in normalen  
Arbeitsverhältnissen und die Unternehmen  
→ Zunahme der Schwarzarbeit und Umwandlung von normalen  
Arbeitsverhältnissen in prekäre Arbeitsverhältnisse.



## Abgabenerhöhungen

Rogall  
2011

### (3) **Erhöhung der Steuern für die höheren Einkommensbezieher und Vermögenden:**

- (a) Einkommensteuererhöhung, Spitzensteuersatz: 45% auf 49%.
- (b) Besteuerung von Vermögen und Erbschaften
- (c) Steuern auf Kapitalerträge: Z.B. 25% auf 33% o. nach Einkommen.
- (d) Grundsteuer auf Immobilien
- (e) Finanztransaktionsteuer
- (g) Wertzuwachssteuern – Spekulationssteuern“ (z.B. Immobilien)



## Abgabenerhöhungen

Rogall  
2011

- ### (4) **Erhöhung der Umweltabgaben mit einer Teilweisen Kompensierung durch Senkung der Mehrwertsteuer oder der Sozialabgaben (Ökologisierung des Finanzsystems) und die Abschaffung aller umweltbelastenden Subventionen:** Eine Fortsetzung der Ökologischen Steuerreform mit der Anhebung der Mineralöl- und Stromsteuer könnte es ermöglichen die öffentlichen Zuschüsse für die Sozialversicherungssysteme zu senken bzw. nicht zu erhöhen. Weiterhin wird über die Einführung einer Brennelementesteuer diskutiert
- Bewertung:** Die Ökologisierung des Finanzsystems erbringt eine Mehrfachdividende und wird daher von der Nachhaltigen Ökonomie empfohlen



## Abgabenerhöhungen

Rogall  
2011

- ### (5) **Senkung von Subventionen:** Z.B. Abschaffung des Ehegattensplittings (20 Mrd. €), der Steuerfreibeträge für die Überstunden- und Sonntagszuschläge
- Bewertung:** Ehegattensplitting nicht zeitgemäß, Steuerfreibeträge wichtig
- ### (6) **Senkung von Staatsausgaben die der Ausweitung des Niedriglohnssektors dienen durch Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen:** z.Z betragen die Aufstockungsbeträge von Niedriglöhnen 11 Mrd. € im Jahr.



## Mehrebenenstrategie

Rogall  
2011

- (1) Die **Einnahmen** dürfen (außer in Krisenzeiten) **nicht mehr unterhalb** der **Ausgaben** liegen, damit die realen Staatsschulden (durch die Inflation) allmählich zurückgeführt werden können
- (2) Die öffentlichen Haushalte (insbes. auch die Kommunen) müssen durch eine **Steuerreform wieder die notwendigen Mittel** zur Finanzierung der meritorischen Güter erhalten.
- (3) Diese Finanzreform muss einen deutlichen Betrag für die Verteilungspolitik und
- (4) den nachhaltigen Umbau der Industriegesellschaft beschleunigen.



## Gliederung

Rogall  
2011

Prof. Dr. Holger Rogall



### 16.1 Einnahmen des Staates

### 16.2 Ausgaben des Staates

### 16.3 Fehlentwicklungen des deutschen Abgabensystems

### 16.4 Diskussion über die Grenzen der Staatsverschuldung?

### 16.5 Exkurs: Geld- versus Fiskalpolitik



## Chancen und Grenzen der Fiskalpolitik

Rogall  
2011

### Definition:

Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage durch Veränderung der Staatsausgaben und der Besteuerung.

Sie ist Teil der keynesianischen Wirtschaftspolitik, die versucht mit den Mitteln der sog. *Globalsteuerung* Vollbeschäftigung, wirtschaftl. Wachstum u. Preisstabilität zu erreichen (mit Hilfe von Krediten werden Investitionsprogramme durchgeführt).



## Chancen und Grenzen der Fiskalpolitik

Rogall  
2011

**Alternative:** Steuersenkung (Hoffnung auf Konsumsteigerung).

**Bewertung:** Eine Garantie für Konsumsteigerung existiert nicht; z.B. führte die Steuerreform in Deutschland zwischen 1999 und 2005 nur zu einer geringfügigen Steigerung der Konsumnachfrage, weil die Erwartungshaltung der Konsumenten bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Angst vor Arbeitslosigkeit) und die Entwicklung der Bruttoeinkommen dominierten.



## Chancen und Grenzen der Fiskalpolitik

Rogall  
2011

### (1) Chancen durch die Nachfragesteuerung des

#### **Staates:**

Durch staatliche Nachfrageprogramme erhöht sich die gesamtwirtschaftliche Nachfrage.

Verstärkt durch die Multiplikator- und Akzeleratorwirkung wächst die Beschäftigung und die Wirtschaft erholt sich wieder.

#### **Bewertung:**

Diese Politik erzielte große Erfolge in den 1930er und 1960er Jahren sowie 2008/09.

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16 VWL 16: Finanzpolitik

61/70



## Chancen und Grenzen der Fiskalpolitik

Rogall  
2011

### (2) Risiko der Staatsverschuldung:

Wenn aber der Staat die Kredite in den Aufschwungphasen nicht wieder tilgt (z.B. weil die Arbeitslosigkeit relativ hoch bleibt),

führt das allmählich zu einer Staatsverschuldung, die den Handlungsspielraum der Politik immer weiter einschränkt.

#### **Bewertung:**

Letztlich bedeutet eine derartige Politik Konsum auf Kosten künftiger Generationen (die die Kredite weiter zu verzinsen und zu tilgen haben).

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16 VWL 16: Finanzpolitik

62/70



## Chancen und Grenzen der Fiskalpolitik

Rogall  
2011

### (3) Welche Schuldenhöhe ist akzeptabel:

*Ist es sinnvoll alle öffentlichen Investitionen aus laufenden Steuereinnahmen zu finanzieren?*

Das würde kaum ein Unternehmen oder ein „Bauherr“ tun, da hierdurch wichtige Investitionen in die Zukunft verschoben werden müssten.

#### **Bewertung:**

So ist es auch gerechtfertigt, für Investitionen Kredite aufzunehmen, die sich durch höhere Steuereinnahmen oder Einsparungen refinanzieren (kollektive Güter: Bildung, Wärmeschutzsanierung, effizientere Kraftwerke).

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16 VWL 16: Finanzpolitik

63/70



## Chancen und Grenzen der Fiskalpolitik

Rogall  
2011

### (4) Potenziale der Finanzpolitik ausschöpfen:

Keynesianische Autoren verweisen darauf, dass die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik in Deutschland in den letzten 30 Jahren keine Erfolge gezeigt hat und das Land von einer Deflation bedroht ist.

Aber wo liegen die Grenzen der Verschuldung?

#### **Bewertung:**

Einfache Antworten existieren hierzu nicht.

Einiges spricht für ein schnellst mögliches Einfrieren der öffentlichen Schulden, die dann durch Inflationsprozesse, im Laufe der Zeit, ihren Schrecken verlieren.

Quelle: Rogall 2011, Kap. 16 VWL 16: Finanzpolitik

64/70



## Unterschiede zwischen Geld- und Fiskalpolitik

Rogall  
2011

### (1) Geld- und Fiskalpolitik haben hohe Wechselwirkungen:

Die Verknappung der Geldmenge u. Zinserhöhungen (restriktive Geldpolitik) können die Wirkungen einer aktiven Fiskalpolitik neutralisieren.

Das kann geschehen, wenn der Staat seine Ausgaben erhöht (um die Arbeitslosigkeit weiter zu senken), die Zentralbank aber gleichzeitig die Zinsen erhöht, weil sie Sorge vor Inflation hat.



## Unterschiede zwischen Geld- und Fiskalpolitik

Rogall  
2011

### (2) Auswirkungen auf die Struktur des gesamtwirtschaftl. Outputs:

#### Outputs:

Die Fiskalpolitik nimmt Einfluss auf die Struktur des Outputs, z.B. sorgt sie für eine Erhöhung der Ausstattung mit kollektiven Gütern, die Geldpolitik nicht.

Vorteile.....

Nachteile.....



## Unterschiede zwischen Geld- und Fiskalpolitik

Rogall  
2011

### (3) Wirksamkeit:

Meistens wird Geldpolitik in einer tiefen Rezession keine Wirkung zeigen, da sinkende Zinsen keine Investitionen zur Folge haben, wenn die Erwartungshaltung der Wirtschaftsakteure negativ ist.

Das gleiche kann bei der Fiskalpolitik geschehen, wenn die Konsumenten, das durch die öffentliche Nachfrage induzierte zusätzliche Einkommen sparen statt konsumieren.

In diesem Fall wird keine Multiplikatorwirkung erfolgen.

Viele Ökonomen sprechen deshalb davon, dass **erfolgreiche Wirtschaftspolitik zur Hälfte Psychologie sei (L. Erhardt).**



## Zusammenfassung und Fazit

Rogall  
2011

1. Die Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft und die Lebensqualität (inkl. Lebensstandard) ihrer Gesellschaftsmitglieder hängen von sechs Investitionssektoren ab:
  - (1) Investitionen der Unternehmen,
  - (2) öffentliche Investitionen in Infrastruktur und
  - (3) Ausbildung der Menschen,
  - (4) Schutz der natürlichen Ressourcen,
  - (5) Kohäsion der Gesellschaft (inkl. der Sicherung der gesell. Institutionen),
  - (6) soziale und gesundheitliche Vorsorge.

→ Außer den Unternehmensinvestitionen sind das alles **Investitionen in die ausreichende Ausstattung von meritorischen Gütern.**



## Zusammenfassung und Fazit

Rogall  
2011

2. Um eine ausreichende Ausstattung mit meritorischen Gütern zu ermöglichen, braucht die öffentliche Hand **ausreichende Einnahmen aus Abgaben**.  
Diese verringern das verfügbare Einkommen der Haushalte und Unternehmen, daher müssen sie eine Reihe von Prinzipien einhalten und Funktionen erfüllen. Hier mussten vielfältige Fehlentwicklungen festgestellt werden.
3. Eine Finanzierung der öffentlichen Ausgaben über Kredite kann **nur für Investitionen und (kurzfristig) in Rezessionen akzeptiert werden**



## Quellen

Rogall  
2011

- Bajohr, St. (2007): Grundriss staatlicher Finanzpolitik, Opladen.
- Baßeler, U.; u.a. (2010): Grundlagen und Probleme der Volkswirtschaft, 19. Auflage, Stuttgart.
- Koch, W.; Czogalla, Ch.; Ehret, M. (2008): Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Stuttgart.
- Rogall, H. (2011): Grundlagen einer nachhaltigen Wirtschaftslehre, Marburg

