



Einführung in die Finanzwissenschaft

Grundfunktionen des Fiskus

Von

Dieter Cansier, Stefan Bayer

Universität Tübingen

R. Oldenbourg Verlag München Wien

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Cansier, Dieter:

Einführung in die Finanzwissenschaft : Grundfunktionen des Fiskus / von Dieter

Cansier ; Stefan Bayer. – München ; Wien : Oldenbourg, 2003

ISBN 3-486-27288-8

© 2003 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH

Rosenheimer Straße 145, D-81671 München

Telefon: (089) 45051-0

www.oldenbourg-verlag.de

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Gedruckt auf säure- und chlorfreiem Papier

Gesamtherstellung: Druckhaus „Thomas Müntzer“ GmbH, Bad Langensalza

ISBN 3-486-27288-8

Vorwort

Dieses Lehrbuch befasst sich mit den grundlegenden Staatsaufgaben des Fiskus in der Marktwirtschaft. Warum gibt es den Staat, und warum ist es sinnvoll, dass er in wesentlichen Bereichen die Marktwirtschaft ergänzt und korrigiert? Diese Fragen stehen am Anfang der Finanzwissenschaft. Die zentralen Staatszwecke liberaler Gesellschaften sind Freiheit, Gerechtigkeit und Wohlstand. Die Legitimation des Staates leitet sich aus ihnen ab und findet ihre theoretische Begründung in den Staatsvertragstheorien der Klassik und Moderne. Auf die politischen Philosophien sollte deshalb die Finanzwissenschaft zurückgreifen. Das haben wir getan. Vor diesem Hintergrund beschäftigen wir uns deshalb mit den Grundfragen der effizienten und gerechten Allokation der Ressourcen zum größten Wohl der Bevölkerung. In den empirischen Teilen nehmen wir Bezug auf die Bundesrepublik.

Inhalt und Aufbau des Lehrbuches entsprechen der einleitenden finanzwissenschaftlichen Vorlesung und den begleitenden Übungen, wie wir sie an der Universität Tübingen für die Studierenden im Hauptstudium abhalten. Die Kapitel sind als einzelne Vorlesungen konzipiert. Die Wiederholungsfragen, Aufgaben und Kurzlösungen bieten dem Leser die Möglichkeit, seinen Wissensstand zu überprüfen.

Es ist gute Tradition, allen am Zustandekommen des Buches direkt und indirekt Beteiligten Dank zu sagen. Bei der Formulierung der Wiederholungsfragen und Aufgaben haben wir Anregungen einiger Studierenden aufgegriffen. Unsere Sekretärin Lieselotte Ego-Lauer hat den Großteil der Grafiken erstellt. Die Mitarbeiter am Lehrstuhl, Diplom-Volkswirtin Christine Brachthäuser, Diplom-Volkswirt Michael Grobosch und Diplom-Volkswirt Fabian Scholtes, haben das Manuskript Korrektur gelesen und so manchen Fehler ausgemerzt. Nicht zuletzt gebührt unseren Ehefrauen und Familien – Hedda Cansier sowie Sabine Roth-Bayer, Lennart und Felicia – Dank für die Geduld und den Verzicht auf gemeinsame Freizeit in den letzten vier Monaten. Ihnen wollen wir das Buch widmen.

Professor Dr. Dieter Cansier und
Dr. Stefan Bayer

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XI
Tabellenverzeichnis	XIII
Kapitel I: Gegenstand der Finanzwissenschaft	1
1. Grundfragen	1
2. Methodologische Anmerkungen	3
3. Der Staat als Fiskus	9
4. Budgetrestriktion und Budgetkonstellationen	13
Zusammenfassung und Übungen	15
Literatur	18
Kapitel II: Überblick über die öffentlichen Finanzen in der Bundesrepublik	19
1. Öffentliche Einnahmen	19
1.1 Einnahmenarten	19
1.2 Die aufkommenswichtigsten Steuern	23
2. Öffentliche Ausgaben	24
2.1 Administrative Unterscheidungen	24
2.2 Ökonomische Unterscheidungen	27
2.3 Daten zum Gesamthaushalt	29
3. Messung der Größe des Staatssektors (Staatsquoten)	30
Zusammenfassung und Übungen	32
Literatur	35
Kapitel III: Der Staat im Wirtschaftskreislauf	37
1. Kreislaufzusammenhänge	37
2. Sozialproduktsberechnung	41
2.1 Der Staat in der Entstehungsrechnung	42
2.2 Der Staat in der Verwendungsrechnung	44
Zusammenfassung und Übungen	45
Literatur	47
Kapitel IV: Haushaltsplan und Haushaltsgesetz	49
1. Der kurzfristige Haushaltsplan	49
1.1 Funktionen	49
1.2 Budgetgrundsätze	51
1.3 Haushaltskreislauf	58
1.4 Mängel des kurzfristigen Haushaltsplanes	62
2. Mittelfristige Finanzplanung	63
Zusammenfassung und Übungen	66
Literatur	69

Kapitel V: Staatsverständnis der normativen Finanzwissenschaft	71
1. Die Staatsvertragstheorien – Die Freiheitsfunktion des Staates	71
1.1 Das Kooperationsmodell von Thomas Hobbes	71
1.2 Kooperationselemente im Modell von Kant	75
1.3 Die ökonomische Version des klassischen Staatsmodells von Buchanan und Tullock	76
1.4 Schlussfolgerungen	78
2. Gerechtigkeit aus klassisch-liberaler Sicht – Regalgerechtigkeit	81
3. Utilitaristische Umverteilungspolitik	85
4. Die Effizienzfunktion des Staates in der modernen Wohlfahrtstheorie	90
5. Soziale Gerechtigkeit nach John Rawls – Egalitärer Liberalismus ..	93
Zusammenfassung und Übungen	99
Literatur	107
Kapitel VI: Theorie öffentlicher Güter	109
1. Reine private und reine öffentliche Güter	109
2. Mischgüter	113
3. Freifahrerverhalten	115
4. Private Bereitstellung kleiner öffentlicher Güter	117
5. Effiziente Mengen für private und öffentliche Güter	119
5.1 Reines privates Gut – Partialanalyse	120
5.2 Reines öffentliches Gut – Partialanalyse	122
5.3 Reines öffentliches und reines privates Gut – Zweiprodukt-Analyse	125
Zusammenfassung und Übungen	129
Literatur	134
Kapitel VII: Theorie externer Effekte	135
1. Merkmale technologischer externer Effekte	135
2. Beispiele	138
3. Ineffiziente Faktorallokation und Korrektur	140
3.1 Angewandte Forschung	140
3.2 Umweltverschmutzung	142
4. Verhandlungen über externe Effekte – Das Modell von Ronald Coase	152
Zusammenfassung und Übungen	159
Literatur	165
Kapitel VIII: Natürliches Monopol	167
1. Kostenvorteile der Großproduktion	167
2. Regulierungsformen	171
Zusammenfassung und Übungen	175
Literatur	177

Kapitel IX: Unvollkommene Information und staatliche Eingriffe	179
1. Meritorische Bedürfnisse (Paternalismus)	179
2. Informationsasymmetrien in der Versicherungswirtschaft	181
2.1 Private Versicherungen	182
2.2 Ineffizienzen auf Versicherungsmärkten und staatliche Eingriffe	184
Zusammenfassung und Übungen	189
Literatur	192
Kapitel X: Effizienzkriterien und demokratische Entscheidung	193
1. Präferenzoffenlegung durch Wahlsysteme in der direkten Demokratie	194
1.1 Allgemeine Regeln	194
1.2 Lösungen bei Mehrheitsabstimmung	195
1.2.1 Eindeutige kollektive Präferenzen	196
1.2.2 Nichteindeutige kollektive Präferenzen	198
1.3 Andere Abstimmungsregeln	200
1.4 Strategisches Verhalten	201
2. Präferenzoffenlegung in der indirekten Demokratie	203
2.1 Politischer Wettbewerb	203
2.2 Eigenmächtiges Verhalten der öffentlichen Verwaltung	205
2.2.1 Das Niskanen-Modell	206
2.2.2 Das Modell von Migué und Bélanger	207
Zusammenfassung und Übungen	211
Literatur	215
Kapitel XI: Nutzen-Kosten-Analyse für öffentliche Investitionen	217
1. Abgrenzungen	217
2. Bewertung der Erträge	218
2.1 Preis- und Nutzenansatz	218
2.2 Output-Messung durch Rückgriff auf Marktdaten	220
2.3 Direkte Erfragung der Zahlungsbereitschaft	229
3. Diskontierung zukünftiger Nutzen und Kosten	230
3.1 Diskontierungsmotive	230
3.2 Richtige Diskontierung	233
3.3 Intergenerationelle Diskontierung	235
Zusammenfassung und Übungen	236
Literatur	240
Kapitel XII: Theorie des Fiskalföderalismus	241
1. Gesamtstaatliche Grundaufgaben.....	241
2. Dezentralisierbare Aufgaben	244
Zusammenfassung und Übungen	254
Literatur	258

Kapitel XIII: Finanzausgleich in der Bundesrepublik	259
1. Aufgaben- und Ausgabenverteilung	259
2. Einnahmenverteilung	263
2.1 Trenn- und Verbundsystem	263
2.2 Regelungen in der Bundesrepublik	264
2.2.1 Vertikale Steuerverteilung	264
2.2.2 Horizontale Steuerverteilung	267
3. Finanzausgleich im engeren Sinn	270
3.1 Länderfinanzausgleich	270
3.2 Bundesergänzungszuweisungen	272
4. Konflikt zwischen Verteilung und Effizienz	275
5. Reformnotwendigkeit des Finanzausgleichs	276
6. Kommunaler Finanzausgleich	279
Zusammenfassung und Übungen	281
Literatur	286
Kapitel XIV: Verteilungsnormen im System der Sozialen	
Sicherung der Bundesrepublik	287
1. Sozialhilfe und andere Transferleistungen	287
2. Die gesetzliche Sozialversicherung	294
2.1 Die gesetzliche Rentenversicherung	297
2.1.1 Ausgestaltung	297
2.1.2 Verteilungsvorstellungen	300
2.2 Die gesetzliche Arbeitslosenversicherung	305
2.3 Die gesetzliche Krankenversicherung	307
2.3.1 Ausgestaltung	307
2.3.2 Verteilungsvorstellungen	310
2.4 Die gesetzliche Pflegeversicherung	311
2.5 Die gesetzliche Unfallversicherung	313
Zusammenfassung und Übungen	315
Literatur	319
Literaturverzeichnis	321
Index	327

Abbildungsverzeichnis

Abb. I.1 Zur ökonomischen Methodologie	5
Abb. III.1 Vierpoliger Wirtschaftskreislauf mit Ausland ohne Staat	38
Abb. III.2 Vierpoliger Wirtschaftskreislauf mit Staat (ohne Ausland)	40
Abb. V.1 Individuelle Nutzen-Einkommens-Funktion	88
Abb. V.2 Gleichverteilungsvorstellung der Utilitaristen	88
Abb. V.3 Edgeworth-Box	91
Abb. V.4 Pareto-effiziente Allokationen	92
Abb. V.5 Effiziente Allokationen nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium	93
Abb. V.6 Faire Ungleichverteilung nach Rawls bei positiven Anreizeffekten .	97
Abb. VI.1 Effiziente Menge eines privaten Gutes	121
Abb. VI.2 Konsumenten- und Produzentenrenten	122
Abb. VI.3 Effiziente Menge eines öffentlichen Gutes bei Lindahl-Steuern	123
Abb. VI.4 Effiziente Menge eines öffentlichen Gutes bei einheitlicher Steuer	124
Abb. VI.5 und VI.6 Effiziente Bereitstellung öffentlicher und privater Güter .	129
Abb. VII.1 Fehlender Innovationsanreiz aufgrund externer Erträge	141
Abb. VII.2 Marktallokationen bei externen Kosten	142
Abb. VII.3 Effiziente Vermeidung durch Produktionseinschränkung	144
Abb. VII.4 Lenkungswirkungen durch eine Umweltabgabe	146
Abb. VII.5 Anpassung an eine Emissionssteuer mit einer gegebenen Vermeidungstechnik bei gegebener Betriebsgröße	147
Abb. VII.6 Effizienzvorteil einer Emissionssteuer gegenüber einer einheitlichen Auflage	148
Abb. VII.7 Versteigerung von Emissionsrechten durch den Staat	150
Abb. VII.8 Wann sich der Verkauf von Zertifikaten für einen Emittenten lohnt	151
Abb. VII.9 Wann sich der Zukauf von Zertifikaten für einen Emittenten lohnt	151
Abb. VII.10 Verhandlungslösung für externe Effekte nach Ronald Coase	155
Abb. VIII.1 Stückkostendegression bei Betriebsgrößenerhöhung	168
Abb. VIII.2 Natürliches Monopol	169
Abb. VIII.3 Lokales natürliches Monopol	170
Abb. IX.1 Individuelle Vorsorge bei risikoneutralem Verhalten	183
Abb. IX.2 Optimale Risikovorsorge bei risikoaversem Verhalten mit und ohne Versicherung	183

Abb. X.1 Eingipfeliges Präferenzschema	197
Abb. X.2 Zweigipfeliges Präferenzschema	199
Abb. X.3 Gleichgewichtige Budget-Output-Kombination im Niskanen- Modell	207
Abb. X.4 Bereitstellungsmengen der öffentlichen Leistung bei arbeitsfreudigen und arbeitsscheuen Bürokraten	210
Abb. XI.1 Bewertung nach dem Preis- und Nutzenansatz	219
Abb. XI.2 Zusätzliche Konsumenten- und Produzentenrente als Wohlfahrtsmaß	221
Abb. XI.3: Bewertung reduzierter Sterberisiken durch eine öffentliche Maßnahme anhand von Einkommensdifferenzialen	223
Abb. XI.4 Aggregierte Besuchshäufigkeiten bei alternativen fingierten Preisen	225
Abb. XI.5 Hedonische Preisfunktion und implizite Preise für unterschiedliche Mengen/Qualitäten der öffentlichen Infrastruktur	227
Abb. XI.6 Implizite Preise und marginale Zahlungsbereitschaften für Infrastrukturleistungen	228
Abb. XII.1 Effizienzvorteil einer dezentralen Bereitstellung	247
Abb. XII.2 Kooperation bei interregionaler Externalität	249
Abb. XII.3 Kostendegressionsvorteile im Abwasserbereich	251

Tabellenverzeichnis

Tab. I.1 Mikro- und Makroökonomie	6
Tab. II.1 Anteile ausgewählter Steuern am Gesamtsteueraufkommen in v. H., Deutschland 2002, Schätzungen	23
Tab. II.2 Anteile der direkten und indirekten Steuern am Steueraufkommen in v. H., Deutschland, Schätzungen	24
Tab. II.3 Gesamtsteuereinnahmen, Deutschland, Schätzungen	24
Tab. II.4 Steuern und Gesamteinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden, Deutschland, 2001	24
Tab. II.5 Einnahmen und Ausgaben des Bundes nach „volkswirtschaftlichen Arten“ (ohne Sozialversicherung)	26
Tab. II.6 Bundeshaushalt 2001	29
Tab. II.7 Ausgaben und Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden, 2001, Finanzstatistik	30
Tab. III.1 Bruttosozialprodukt nach der Verteilungsrechnung	41
Tab. III.2 Produktionskonto des Staates	43
Tab. III.3 Ermittlung des Staatsverbrauchs	44
Tab. IV.1 Zeitliche Abstimmung von Vorausschätzungen und Planung öffentlicher Haushalte	59
Tab. V.1 Staatsaufgaben nach Adam Smith	86
Tab. VI.1 Spektrum der Güter	113
Tab. VI.2 Gefangenendilemma-Spiel	116
Tab. VII.1 Klassifizierung von Umweltabgaben	149
Tab. X.1 Effizienz nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium	198
Tab. X.2 Stimmenhandel zwischen W_1 und W_2	203
Tab. XI.1 Zahlenbeispiel zur Reisekostenmethode	224
Tab. XI.2 Fingierte Preise und Besuchshäufigkeiten	224
Tab. XI.3 Zahlenbeispiel zur Diskontierung	230
Tab. XII.1 Ruinöser Steuerwettbewerb zwischen den Gemeinden A und B	252
Tab. XIII.1 Steuer- und Aufgabenverteilung in der Bundesrepublik	269
Tab. XIII.2 Wirkungen des gesamten Finanzausgleichssystems auf die Bundesländer (Pro-Kopf-Beträge)	274
Tab. XIV.1 Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Sozialversicherungsträger	288
Tab. XIV.2 Alters- und Rentnerquotienten	304
Tab. XIV.3 Die Riester-Rente – Basisdaten	305

Kapitel I: Gegenstand der Finanzwissenschaft

1. Grundfragen

Der Mensch lebt nicht im Paradies, wo ihm alle Wünsche ohne Anstrengungen, Mühen und gesellschaftliche Konflikte erfüllt werden. Seine Mittel sind knapp, seine Bedürfnisse aber nahezu unbegrenzt. Er muss eine Auswahl zwischen den Handlungsalternativen treffen. Die Verwendungskonkurrenz der Mittel erfordert eine Abwägung der jeweiligen Vor- und Nachteile. Diese Wahlentscheidungen sind wirtschaftliche Entscheidungen. Das Wirtschaftssystem eines Landes muss für eine gesellschaftlich vernünftige Lösung des Knappheitsproblems sorgen.

Hierfür ist zunächst zu klären, welche Güter in welchen Mengen für die Bevölkerung bereitgestellt werden sollen. Nach ökonomischem Verständnis sollte dies so geschehen, dass die Bedürfnisse der Menschen bestmöglich befriedigt werden (**Kriterium der Effizienz**). Solange der Einsatz einer Ressource für das Gut X einen geringeren Nutzen stiftet als für das Gut Y, sollte auf diesen Einsatz verzichtet und das Gut Y bereitgestellt werden. Die Opportunitätskosten für das Gut X übersteigen deren Nutzen.

Weiterhin ist von Bedeutung, welche Betriebe die Güter produzieren soll. Zentrales Entscheidungskriterium ist hierfür ebenfalls die Effizienz. Die Produktionsstruktur sollte so gestaltet sein, dass die volkswirtschaftlichen Gesamtkosten der Bereitstellung einer festgelegten Gütermenge minimiert werden.

Auch ist zu beachten, für wen die Güter produziert werden sollen. Das ist die **Verteilungsfrage**. Sie erfasst die Eingebundenheit des Menschen in die Gesellschaft. Der Mensch ist kein Einsiedler, sondern er ist von anderen Menschen abhängig und legt Wert auf ein friedliches, freiheitliches und faires Zusammenleben. Daraus leitet sich die Forderung nach einer gerechten Verteilung der Einkommen und Güter ab.

Schließlich ist zu bestimmen, wer die ökonomischen Entscheidungen in einer Volkswirtschaft treffen soll. In der zentral geleiteten Volkswirtschaft legt der Staat fest, welche Güter für wen und wo produziert werden. In der Marktwirtschaft bestimmen sich die Strukturen dagegen dezentral durch Koordination der freien Entscheidungen von Unternehmen und Haushalten auf Wettbewerbsmärkten. Es fallen Millionen von Entscheidungen an. Da-

mit diese Situation nicht zum Chaos führt, müssen die Entscheidungen aufeinander abgestimmt werden. Das geschieht auf Märkten über Preise. Marktwirtschaft ist ein System der Selbstregulierung der Wirtschaft bei vorgegebenen Rahmenbedingungen. Modernes Wirtschaften erfolgt in der Marktwirtschaft, wobei aber auch dem Staat wesentliche Aufgaben zufallen, so dass man von einer gemischten Wirtschaftsordnung spricht. Der Staat sorgt für den rechtlichen Rahmen einer freiheitlichen Ordnung und legt damit die Spielregeln fest, an die sich Haushalte, Unternehmen und der Staat selbst in der Ausübung ihrer Freiheit zu halten haben. Er nimmt im Interesse der Gerechtigkeit, Effizienz und gesamtwirtschaftlichen Stabilität Einfluss auf die Einkommensverteilung, die Ressourcenallokation und die Höhe des Sozialproduktes.

Die Finanzpolitik befasst sich vor diesem Hintergrund mit der Rolle des Staates als Fiskus in der Marktwirtschaft. Handlungsinstrumente sind die **öffentlichen Einnahmen** und **Ausgaben**. Über sie ermöglicht und ergänzt der Staat die privaten Marktvorgänge und korrigiert gesellschaftlich problematische Marktergebnisse. Der Fiskus soll zu einer effizienten Allokation der Ressourcen, einer gerechten Verteilung der Einkommen und Chancen und einer Stabilisierung des Wirtschaftsablaufs beitragen. Ihm stellen sich vor allem folgende Fragen :

1. Allokation

- Welche Güter soll der Staat bereitstellen und in welchen Mengen?
- Warum bedarf es des staatlichen Gewaltmonopols bei Kollektivgütern?
- Wann sollte der Fiskus Einfluss auf die Entscheidungen der Anbieter und Nachfrager auf den Märkten nehmen?
- Sollten öffentliche Leistungen eher staatlich zentral oder dezentral angeboten werden?
- Welche Auswirkungen auf die Foktorallokation gehen von Steuern aus, und wie lässt sich das Steuersystem effizient ausgestalten?

2. Verteilung

- Was soll unter gerechter Verteilung der Einkommen und Chancen verstanden werden?
- Wie sind gerechte Steuern auszugestalten?

- Wie beeinflussen Steuern und Maßnahmen der sozialen Sicherung die Einkommensverteilung?
- Wie beeinflusst die öffentliche Verschuldung die Lebensverhältnisse der heutigen und der zukünftigen Generationen, und welche intergenerationelle Verteilung wäre als fair zu bezeichnen?
- Wie können Transfers im Finanzausgleich eines föderalistischen Staates zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse eingesetzt werden?

3. Stabilisierung

- Wie kann der Fiskus mit Steuern und Staatsausgaben Arbeitslosigkeit und Inflation in konjunkturellen Boom- und Rezessionsphasen bekämpfen?
- Welche Mittel stehen dem Fiskus zur Förderung des Wirtschaftswachstums zur Verfügung, um langanhaltende Arbeitslosigkeit zu bekämpfen?
- Welche Herausforderungen stellen sich der Fiskalpolitik im Zuge des internationalen Standortwettbewerbs?
- Welche Auswirkungen gehen von Budgetdefiziten auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung aus?
- Wie lassen sich die konjunkturellen Effekte des öffentlichen Haushaltes messen?

In der Wahrnehmung dieser Aufgaben treten nicht selten Zielkonflikte auf. Das gilt insbesondere für das Verhältnis von effizienter Allokation und fairer Einkommensverteilung.

2. Methodologische Anmerkungen

Die Finanzwissenschaft als Wissenschaft untersucht reale ökonomische Phänomene, um sie zu verstehen und durch Erkenntnisgewinn zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse beizutragen. Wissenschaft bedeutet **Theorie**, nicht Deskription. Deskription beschränkt sich auf die Beschreibung ökonomischer Sachverhalte. Das Anliegen der Theorie besteht dagegen darin, die realen Phänomene in ihren Ursachen und Wirkungen zu erkennen. Sie stellt die Frage nach dem Warum. Ohne Beobachtung und Beschreibung von Tatsachen und Vorgängen kommt die Theorie allerdings nicht aus. Wenn der Ökonom die wirtschaftlichen Vorgänge besser verstan-

den hat, ist er in der Lage, Empfehlungen darüber auszusprechen, wie sich Fehlentwicklungen in der Wirtschaft bekämpfen lassen (Beraterfunktion). Erklärungen und wirtschaftspolitische Problemlösungen zu liefern, bilden die beiden Hauptaufgaben der Theorie.

Theorien bestehen aus einem Satz von Annahmen (oder Hypothesen) und den Schlussfolgerungen daraus. Die gewonnenen Aussagen sind nur wahr unter den gemachten Annahmen. Es handelt sich immer um bedingte Aussagen. Zu Aussagen gelangt man durch logische Folgerungen. Wenn die Annahmen der Realität entsprechen, müssen auch die Aussagen der Theorie zutreffen. Die Annahmen über Wirkungsbeziehungen werden in der reinen Theorie nach Plausibilitätsgründen getroffen. Sie sollen empirisch gehaltvoll sein, sind aber in diesem Stadium selbst noch nicht empirisch überprüft. Der Empirietest erfolgt später in der anwendungsbezogenen Forschung.

Theorien bedienen sich in der Volkswirtschaftslehre typischerweise der **Modellanalyse**. Unter einem Modell versteht man die vereinfachte gedankliche Nachbildung (einen Entwurf) tatsächlicher wirtschaftlicher Phänomene unter Verzicht auf alles für das jeweilige Problem Unwesentliche. Ein Modell soll die essentiellen Merkmale eines bestimmten Phänomens erfassen. Es will nicht das Phänomen in all seinen Einzelheiten abbilden. Die komplexe Realität wird auf überschaubare Sachverhalte reduziert. Häufig wird in diesem Zusammenhang der Vergleich mit einer Landkarte herangezogen. Eine Landkarte im Verhältnis 1:1 wäre zu unübersichtlich, um hilfreiche Informationen zu liefern. Dasselbe gilt für eine Betrachtung, die jeden einzelnen Aspekt der ökonomischen Wirklichkeit zu erfassen versuchte. Modelle können verbal oder mathematisch formuliert sein. Die Theorie arbeitet meist mit mathematischen Modellen. Wegen der klaren Wenn-Dann-Fragestellung der Theorie eignet sich die mathematische Methode für die logische Ableitung besonders. Auf diese Weise können Annahmen, Beziehungen und Effekte präzise ausgedrückt werden.

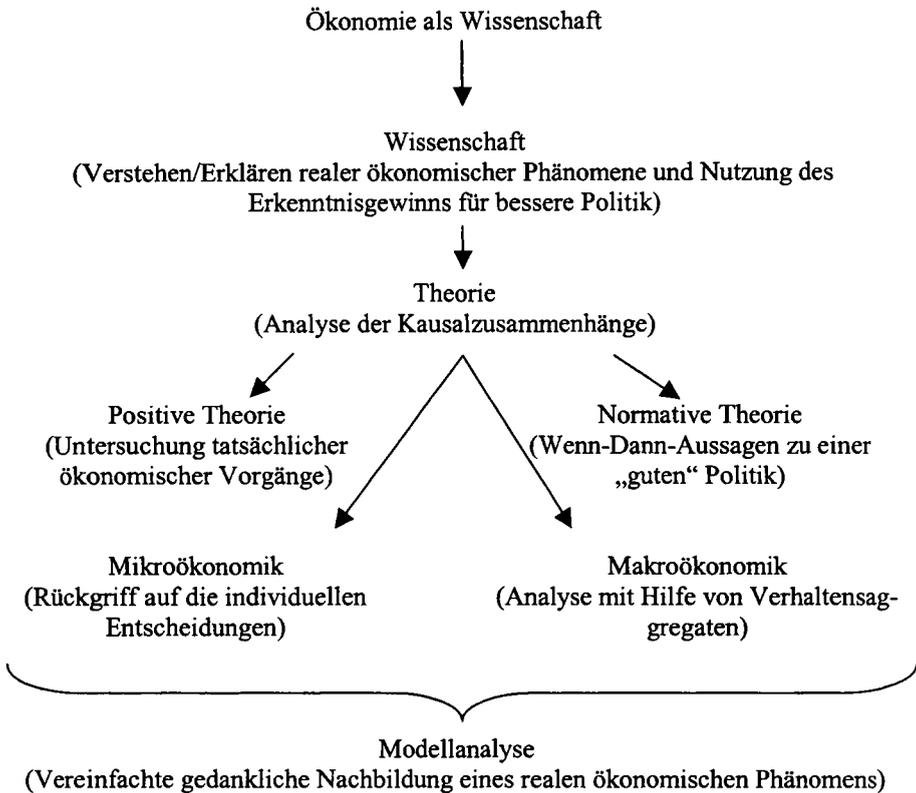


Abb. I.1 Zur ökonomischen Methodologie.

Genauso wie in der allgemeinen Wirtschaftstheorie unterscheidet man auch in der Finanzwissenschaft zwischen mikro- und makroökonomischer Analyse. Die **mikroökonomische Theorie** leitet Aussagen auf der Grundlage von Einzelentscheidungen der Wirtschaftssubjekte (Haushalte, Unternehmen und Staat) ab. In der **makroökonomischen Analyse** fasst man gleichartige Entscheidungseinheiten zu Gruppen zusammen, fingiert für diese ein repräsentatives Verhalten und versucht auf diese Weise ein wirtschaftliches Phänomen zu erklären. Untersuchungsgegenstand kann die Einzelwirtschaft, ein Teilbereich der Gesamtwirtschaft (zum Beispiel ein Markt) oder die Volkswirtschaft sein. Deshalb lässt sich auch zwischen einzel-, partial- und totalwirtschaftlicher Analyse unterscheiden. Die Kombination der beiden Kriterien führt zu den in Tab. I.1 angegebenen möglichen Konstellationen.

	Einzelwirtschaft	Teilbereiche der Wirtschaft	Gesamtwirtschaft
Mikro- ökonomie	(1) einzelwirtschaftliche Analyse	(2) mikroökonomische Partialanalyse	(3) mikroökonomische Gesamtanalyse
Makro- ökonomie	---	(4) makroökonomische Partialanalyse	(5) makroökonomische Gesamtanalyse

Tab. I.1 Mikro- und Makroökonomie.

Die Erklärung einzelwirtschaftlicher Erscheinungen erfolgt immer mit Hilfe der Mikroanalyse (Feld (1)). Beispiele aus der Finanzwissenschaft sind die Untersuchung der Auswirkungen einer Steuer auf das Konsum-, Spar- und Investitionsverhalten eines Haushaltes bzw. Unternehmens. Die Analyse von Teilphänomenen der Gesamtwirtschaft bezieht sich hauptsächlich auf einzelne Märkte. Dabei kann man Angebot und Nachfrage aus den individuellen Entscheidungen der Marktteilnehmer ableiten (Feld (2)) oder eine vereinfachte aggregierte Betrachtung mit der Unterstellung repräsentativer Verhaltensweisen vornehmen (Feld (4)). In den volkswirtschaftlichen Lehrbüchern wird diese Analyse meist auch der Mikroökonomie zugeordnet. Gesamtwirtschaftliche Phänomene wie Sozialprodukt, Beschäftigungsgrad, Wirtschaftswachstum, Inflation und Zahlungsbilanz mikroökonomisch zu analysieren, wäre zwar denkbar (Feld (3)), ist jedoch unzweckmäßig. Typische Methoden in der Ökonomie sind deshalb die mikroökonomische Analyse einzel- und marktlicher Phänomene sowie die makroökonomische Analyse marktlicher und gesamtwirtschaftlicher Sachverhalte (Felder (1), (2), (4) und (5)).

Die Einordnung der Analyse des Fiskus in dieses methodische Schema bereitet einige Schwierigkeiten. Grundlegende Aussagen über den Fiskus lassen sich teilweise bereits ableiten, wenn man nur die Auswirkungen auf einen Teilbereich der Wirtschaft betrachtet und davon ausgeht, dass nur ein einziges Individuum berührt ist. Dann nimmt man eine mikroökonomische Partialanalyse vor. Auch lassen sich wesentliche Erkenntnisse bereits gewinnen, wenn man sich vorstellt, dass die Gesellschaft nur aus zwei Personen besteht. Dann betreibt man eine mikroökonomische Totalanalyse. Nur selten kann man die staatlichen Einheiten als reine Einzelwirtschaften ansehen, die nur für sich selbst entscheiden. Ein Beispiel liefert die Budgetpla-

nung. Gegen diese Abgrenzungen ist vorzubringen, dass die Gebietskörperschaften meist ökonomisch so bedeutsam sind, dass sie die wirtschaftliche Entwicklung wesentlich beeinflussen. Um die Auswirkungen auf die Vielzahl der Bürger zu untersuchen, liegt es nahe, von einem aggregierten privaten Verhalten auszugehen. Dann handelt es sich um eine Makrobetrachtung. Das gilt nicht nur für die Analyse der Auswirkungen des Bundeshaushaltes auf die Gesamtwirtschaft, sondern auch für die Auswirkungen des Budgets eines Bundeslandes oder einer Gemeinde auf ihr Einzugsgebiet (Partialbetrachtung). Wenn die verschiedenen Gebietskörperschaften – Bund, Länder und Gemeinden – selbst als Aggregat betrachtet werden, ist der Fall eindeutig. Ein Beispiel für diese makroökonomische Totalanalyse liefert die Analyse des Staates im Wirtschaftskreislauf (vgl. Kap. III). Nach vorherrschendem Staatsverständnis in der Finanzwissenschaft bildet der Staat den Zusammenschluss der Menschen zur besseren Wahrnehmung ihrer Bedürfnisse (vgl. Kap. V). Die Staatsträger sollen nach dem Willen der Bürger handeln. Sie stellen dann keine eigenständige Wirtschaftseinheit dar, sondern sind Repräsentanten des Volkes. Deshalb ist es möglich, die fiskalische Staatstätigkeit generell als makroökonomische Gesamtanalyse aufzufassen.

Die ökonomische Theorie wird in **positive und normative Ökonomik** unterschieden. Die positive Ökonomik untersucht die tatsächlichen realen wirtschaftlichen Vorgänge. Sie fragt beispielsweise danach, wovon die Preise auf den Märkten abhängen, wie Steuern auf die Entscheidungen der Haushalte und Unternehmen wirken, welchen Einfluss die öffentliche Verschuldung auf das Zinsniveau und den Wechselkurs eines Landes hat, welche Güter vom Staat bereitgestellt werden müssen oder welche Auswirkungen der Finanzausgleich zwischen den Bundesländern auf deren Anreize ausübt, ihre Wirtschaftskraft zu entwickeln. In diesem Lehrbuch wird in den Kapiteln III, IV, XIV und XV eine positive Analyse vorgenommen.

Die normative Ökonomik beschäftigt sich mit Werten. Sie macht Aussagen über die Wünschbarkeit bestimmter finanzpolitischer Maßnahmen. Sie misst diese Aktivitäten an grundlegenden gesellschaftlichen Wertvorstellungen. Die wissenschaftliche Untersuchung von Werten fällt in das Aufgabengebiet anderer Disziplinen, insbesondere der Ethik. Damit in der Ökonomie der wissenschaftliche Anspruch gewahrt bleibt, müssen die Normen als An-

nahmen in die Analyse eingeführt werden. Als Aussage leitet sich ab: „Wenn Z die Ziele/Werte der Gesellschaft darstellen, dann wäre P die beste Politik“. Die in den Modellen angenommenen Wertungen müssen als solche kenntlich gemacht werden. Dazu gibt es zwei Möglichkeiten: das persönliche Bekenntnis und die Formulierung der Norm als Hypothese. Die bekenntnishafte Einführung macht dem Leser die Subjektivität der Meinung deutlich. Sie befreit den Wissenschaftler vom Vorwurf der „Anmaßung von Wissen“ (Friedrich August von Hayek).

Wenn ein Wissenschaftler als wirtschaftspolitischer Berater unbegründet Empfehlungen zu bestimmten politischen Maßnahmen abgibt, dann äußert er das, was er selbst für gut oder schlecht hält. Dann handelt es sich um eine nichtwissenschaftliche normative Aussage. Andere Menschen mögen diese Meinung teilen oder ablehnen. Häufig bewegen sich die Urteile wissenschaftlicher Berater am Rande der Wissenschaftlichkeit. Die Übergänge zwischen wissenschaftlichem und nichtwissenschaftlichem Urteil sind fließend. Es lässt sich von vornherein nicht genau festlegen, wie hoch das Anforderungsniveau an die Begründung von Empfehlungen sein sollte. Wissenschaftliche Begründungen können mehr oder weniger vollständig sein. Um die Wirkungen von Maßnahmen auf bestimmte Ziele umfassend darzulegen, müssten alle denkbaren Mittelkombinationen untersucht und die Wertung dem Politiker überlassen bleiben. Tatsächlich wird man aber eine Eingrenzung der Problemstellung vornehmen. Darin liegt eine persönliche Wertung des Wissenschaftlers. Die Wirkungszusammenhänge sind auch häufig nicht so einfach, dass eine Wirkung auf eine bestimmte Ursache zurückgeht. Ein Ziel kann auch Mittel für ein anderes Ziel sein und gleichzeitig auf das erste Ziel zurückwirken. In diesem Fall kommt der Wissenschaftler nicht darum herum, Zielabwägungen vorzunehmen.

Man stellt fest, dass in der Politik die höchsten gesellschaftlichen Ziele in der Regel nicht genau definiert sind, so dass der Wissenschaftler keine genaue Bewertungsfunktion für seine Aussagen vorfindet. Es fehlen beispielsweise klare Zieldefinitionen für Freiheit, Gerechtigkeit und Wohlstand. Der Wissenschaftler muss dann selbst eine Interpretation der Ziele nach seinem Verständnis der grundlegenden gesellschaftlichen Wertungen vornehmen. Er macht dann der Politik deutlich, wie die übergeordneten Ziele konkret aussehen könnten und welche Konsequenzen sich mit ihnen verbinden würden, wenn man sie verfolgte. Das Paradebeispiel dafür liefert die ökonomi-

sche Wohlfahrtstheorie mit dem Teilgebiet der normativen Finanzwissenschaft.

Die normative Ökonomik greift auf Aussagen der positiven Ökonomik zurück. Um etwa zu beurteilen, ob der Staat Umweltschutzpolitik mit Öko-Steuern oder mit dem Ordnungsrecht betreiben sollte, müssen zunächst einmal die Auswirkungen der Maßnahmen auf Größen wie Umweltqualität, Sozialprodukt und Einkommensverteilung analysiert werden, bevor eine Abgleichung mit dem wirtschaftspolitischen Zielsystem vorgenommen und bestimmte Empfehlungen ausgesprochen werden können. Die normative Theorie stellt die auf Politikverbesserung ausgerichtete Fortsetzung der positiven Theorie dar.

Dieses Lehrbuch beschäftigt sich hauptsächlich mit der normativen Finanzwissenschaft. Es gilt zu klären, welche grundlegenden Aufgaben der Fiskus im demokratischen Staat unter den Bedingungen der Freiheit und Gerechtigkeit wahrnehmen sollte.

3. Der Staat als Fiskus

Die Finanzwissenschaft befasst sich mit dem finanzwirtschaftlichen (fiskalischen) Handeln des Staates. Aus dieser Abgrenzung des Erkenntnisobjektes folgen zwei Fragen: Wer ist Träger des Staates, und was zählt zum finanzwirtschaftlichen Handeln?

Der öffentliche Sektor setzt sich aus den Gebietskörperschaften und den Parafiski zusammen. Originäre Träger der Staatsgewalt sind die **Gebietskörperschaften**. In einem föderativen Staat wie der Bundesrepublik gehören zu den Gebietskörperschaften der Bund und die Bundesländer. Die Gemeinden sind rechtlich den Ländern zugeordnet, besitzen aber Finanzautonomie und werden deshalb in der Finanzwissenschaft als dritte Ebene betrachtet. Bund und Länder üben jeweils innerhalb ihres Territoriums hoheitliche Gewalt aus. Die Verteilung der Aufgaben auf Bund und Länder regelt das Grundgesetz mit den Vorschriften über die Finanzverfassung. Die Finanzwissenschaft befasst sich schwerpunktmäßig mit den Gebietskörperschaften. Sofern ein Staat Mitglied einer Staatengemeinschaft ist (Beispiel Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union), beschäftigt sich die Finanzwissenschaft auch mit den Finanzen dieser Institution.

Parafiski (Hilfs- oder Nebenfiski) sind selbständige staatliche oder halbstaatliche Einrichtungen, die öffentliche Funktionen wahrnehmen und sich überwiegend aus eigenen Zwangsabgaben finanzieren (Gebühren und Beiträge). Sie sind wegen des Sondercharakters der Aufgaben aus der allgemeinen Verwaltung und dem öffentlichen Haushalt der Gebietskörperschaften ausgegliedert. Die Gebietskörperschaften sind entweder selbst Träger dieser Einrichtungen (Beispiel gesetzliche Sozialversicherung), oder sie vergeben Konzessionen an rechtlich selbständige Organisationen (etwa Technische Überwachungsvereine) oder die öffentliche Funktionswahrnehmung wird durch Staatsvertrag anerkannt (Beispiel Kirchen). Zu den klassischen Parafiski zählen Kirchen, berufsständische Organisationen (Kammern) und vor allem die gesetzliche Sozialversicherung (Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung): Die Aufgaben der Sozialversicherungen werden von besonderen Bundesanstalten – in der Regel selbstverwaltete Körperschaften des öffentlichen Rechts – mit eigenem Haushalt wahrgenommen. Die Kranken- und Pflegeversicherung wird unter der Obhut der jeweiligen gesetzlichen Krankenkassen gemeinsam verwaltet (allgemeine Ortskrankenkassen, Ersatzkassen oder Betriebskrankenkassen). Die gesetzliche Rentenversicherung kennt mehrere Träger, etwa die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte in Berlin und die Landesversicherungsanstalten für Arbeitnehmer. Die institutionellen Träger der Arbeitslosenversicherung sind die Bundesanstalt für Arbeit, die Landesarbeitsämter und die Arbeitsämter vor Ort. Die Kirchen zählen insoweit zu den Parafiski, als ihnen durch Staatsvertrag ein öffentlich-rechtlicher Status verliehen worden ist. Mit dem Staatsvertrag wird anerkannt, dass sie öffentliche Funktionen wahrnehmen. Die ungestörte Religionsausübung steht unter dem besonderen Schutz der Verfassung (Art. 4 Abs. 2 GG). Die Kirchen finanzieren sich überwiegend durch die Kirchensteuer, die als Zuschlag zur Einkommensteuer für Kirchenmitglieder erhoben wird. Kammern sind öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft (Industrie-, Handels-, Handwerks-, Landwirtschafts-, Ärztekammern etc.). Die Mitgliedschaft beruht auf Zwang. Die Mitglieder haben Zwangsbeiträge zu entrichten. Zu den Aufgaben der Kammern gehört die Organisation der beruflichen Ausbildung und die Abnahme von Prüfungen (Gesellen- und Meisterprüfungen etc.). Die öffentliche Hand beschränkt sich hier auf eine formale Kontrolle, so beispielsweise auf die Einhaltung der Satzungen.

Zu den sonstigen Parafiski zählen die öffentlichen Unternehmen. Man unterscheidet: (1) Öffentliche Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit (beispielsweise ERP-Sondervermögen und Lastenausgleichsfond). In dieser Organisationsform werden auch die kommunalen Eigenbetriebe (Gas- und Wasserwerke, kleinere Stromversorgungsunternehmen, städtische Verkehrsbetriebe) geführt. Das Vermögen dieser Unternehmen ist aus dem öffentlichen Haushalt ausgegliedert (Sondervermögen). Im Haushalt des Trägers erscheint nur die Gewinnabführung bzw. Verlustabdeckung (Nettobetriebe). Es besteht ein eigenes kaufmännisches Rechnungswesen. Das Management handelt im Rahmen der jeweiligen Unternehmenssatzung eigenverantwortlich. Die Überwachung durch den öffentlichen Träger erfolgt über vom Träger beschickte Aufsichtsgremien (Verwaltungsrat). (2) Rechtlich und wirtschaftlich selbständige öffentliche Unternehmen. Wichtigstes Merkmal ist hier, dass sich das Eigentum ausschließlich oder zu mehr als 50% in den Händen des Staates befindet (reine öffentliche Unternehmen und sogenannte gemischtwirtschaftliche Unternehmen) und die Unternehmen wegen der Erfüllung öffentlicher Funktionen nicht rein erwerbswirtschaftlich geführt werden. Die Unternehmen werden entweder in öffentlich-rechtlicher Form (Rundfunk- und Fernsehanstalten, Bundesbank, Sparkassen), bei Bund und Ländern meistens aber in privatrechtlicher Form (AG oder GmbH) – ebenso die kommunalen Eigengesellschaften – geführt. Bekannte Beispiele sind die Bahn-AG und die Post-AG. Von der wirtschaftlich-organisatorischen und rechtlichen Verselbständigung öffentlicher Unternehmen, insbesondere in privater Rechtsform, verspricht man sich als ökonomische Vorteile:

- größere Flexibilität und Dynamik des Managements wegen der selbständigen Stellung,
- bessere Rentabilitätskontrolle,
- größere Anpassungsfähigkeit an Technik-, Markt-, Konjunktur- und Strukturänderungen sowie
- Zugang zum Kapitalmarkt.

Auch bei diesen Unternehmen handelt es sich um Nettobetriebe.

Die **staatlichen Maßnahmen** lassen sich allgemein unterscheiden in ordnungsrechtliche, notenbankpolitische und fiskalische Maßnahmen. Durch ordnungsrechtliche Maßnahmen (Ge- und Verbote) wird den Bürgern direkt ein Rahmen für ihr Handeln gesetzt. Beispiele sind das Eigentums-, Ver-

trags- und Haftungsrecht, das Arbeitsrecht (Tarifvertragsgesetz, Vorschriften über Mindestarbeitsbedingungen, Kündigungsschutz, Arbeitszeiten, Tag-, Nacht-, Feiertags- und Sonntagsarbeit, Kinderschutz), das Sozialversicherungsrecht mit der gesetzlichen Versicherungspflicht für Arbeitnehmer und Regelung der Beiträge zur Sozialversicherung, das Wettbewerbsrecht (Fusionskontrolle und Kartellverbot), das Unternehmensrecht (Vorschriften über Rechtsformen, Mitbestimmung, öffentliche Rechnungslegung, Aufsichtswesen im Kredit- und Versicherungsgewerbe etc.), das Gesundheitsrecht (etwa gesundheitliche Anforderung am Arbeitsplatz, Beschaffenheit von Nahrungs-, Genuss- und Arzneimitteln) sowie das Umweltrecht (Verbot von Stoffen, Emissionsgrenzwerte und Vorschriften über die Beschaffenheit von Produkten).

Zum öffentlichen Sektor gehörte in Deutschland bis 1998 auch die Deutsche Bundesbank mit ihren notenbankpolitischen Maßnahmen. Mit der Schaffung der Währungsunion in der Europäischen Union haben die nationalen Notenbanken der EU-Länder ihre geldpolitischen Kompetenzen verloren. Diese liegen seit dem 1.1.1999 bei der Europäischen Zentralbank (EZB).

Die **finanzwirtschaftlichen Aktivitäten** setzen sich aus den Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften und Parafiski zusammen. Die **Staatseinnahmen** lassen sich unterscheiden in definitive und vorübergehende Einnahmen. Zu den definitiven Einnahmen gehören die Steuern, Gebühren und Beiträge und Zuweisungen zwischen Gebietskörperschaften. Vorübergehenden Charakter haben Staatseinnahmen aus der Kreditaufnahme, denn die Kredite müssen später zurückgezahlt werden. Den heutigen Einnahmen stehen zukünftige Ausgaben (Zinszahlungen und Schuldentilgung) gegenüber. Die Einnahmen werden verwendet, um die unterschiedlichsten **Staatsausgaben** zu finanzieren. Der Fiskus beschafft sich durch Kauf Produktionsfaktoren und Güter, um auf diese Weise selbst öffentliche Leistungen für Haushalte und Unternehmen zu produzieren, und er tätigt Transferzahlungen an Private (Zahlungen wie Arbeitslosengeld, Sozialhilfe, Kindergeld, Sparprämien und Subventionen).

Zwischen den drei Aktivitätsbereichen besteht teilweise Konkurrenz in der Wahrnehmung wirtschaftspolitischer Ziele. Soll der Staat beispielsweise Ökosteuern einführen oder Umweltschutz mit Ge- und Verboten betreiben, oder soll er zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auf die Geldpolitik oder auf die Finanzpolitik zurückgreifen? Weil es nicht selten auf einen Instru-

mentenvergleich ankommt, kann sich die Analyse des Finanzwissenschaftlers nicht immer auf die fiskalischen Maßnahmen allein beschränken.

4. Budgetrestriktion und Budgetkonstellationen

Alle Ausgaben und Einnahmen einer Gebietskörperschaft in einer Periode werden im öffentlichen Haushalt zusammengefasst: Das Budget bildet die feste Klammer für die Einnahmen und Ausgaben. Die geplanten/tatsächlichen Ausgaben müssen immer mit den geplanten/tatsächlichen Einnahmen einer Periode übereinstimmen. Dies bringt die **staatliche Budgetrestriktion** zum Ausdruck. Folgendes Beispiel veranschaulicht den Sachverhalt: Der Staat habe

- „ordentliche“ Ausgaben A (beispielsweise Ausgaben für Personal und für den Kauf von Gütern) und
- „ordentliche“ Einnahmen E (insbesondere Steuern). Er kann außerdem
- Kredite aufnehmen (KE) und
- Kredite tilgen (KT).

Wir stellen alle Ausgaben und Einnahmen einer Periode j einander gegenüber und erhalten dann die Budgetrestriktion:

$$(I.1) \quad A_j + KT_j = E_j + KE_j.$$

Ordentliche Ausgaben plus Ausgaben für die Tilgung ausstehender Kredite müssen betragsmäßig mit der Summe der ordentlichen Einnahmen und Krediteinnahmen übereinstimmen. Umformuliert gilt auch, dass die Differenz zwischen ordentlichen Ausgaben und ordentlichen Einnahmen gleich der Differenz zwischen Krediteinnahmen und Tilgungsausgaben sein muss (Gleichung (I.1)). Die Differenz zwischen (Brutto-) Krediteinnahmen und Tilgungsausgaben bezeichnet man als Nettokreditaufnahme (bzw. Netto-neuverschuldung NNV).

$$(I.2) \quad A_j - E_j = KE_j - KT_j = NNV_j.$$

Die Finanzpolitik interessiert sich für die unterschiedlichen Konstellationen von ordentlichen Einnahmen und Ausgaben. Aus dieser Sicht unterscheidet man zwischen ausgeglichenem und nicht ausgeglichenem Haushalt. Bei einem **ausgeglichenen Budget** stimmen ordentliche Ausgaben und ordentliche Einnahmen überein. Die Nettokreditaufnahme ist null. Da wir ange-

nommen haben, dass Tilgungszahlungen aus Altschulden in der betrachteten Periode anfallen, ist außerdem impliziert, dass der Staat in Höhe der Tilgungsausgaben neue Kredite aufgenommen hat. Die Bruttokreditaufnahme entspricht den Tilgungszahlungen. Der Schuldenbestand des Staates (B) hat sich insgesamt nicht erhöht: $NNV = \Delta B = 0$. Bei einem nicht ausgeglichenen Budget handelt es sich entweder um ein Budgetdefizit oder um einen Budgetüberschuss. Bei einem **Budgetdefizit** übersteigen die ordentlichen Ausgaben die ordentlichen Einnahmen. Die Differenz muss durch Netto-neuverschuldung finanziert werden. Der Staat muss über die Tilgungszahlung hinaus Kredite aufnehmen. Der Schuldenstand des Staates erhöht sich: $\Delta B > 0$. Der Staat könnte sich bei der Notenbank oder bei den Privaten verschulden. Im ersten Fall erhöht sich die Geldmenge (ΔM) und im zweiten Fall das zinsbringende private Vermögen (ΔF). Wenn beide Möglichkeiten zulässig sind, gilt auch: $NNV = \Delta M + \Delta F$. Man erkennt hier die Verknüpfung zwischen Fiskal- und Geldpolitik. Die Geldschöpfungsfinanzierung von Defiziten ist für Mitgliedsländer der EU nicht zulässig.

Bei einem **Budgetüberschuss** sind die ordentlichen Ausgaben geringer als die ordentlichen Einnahmen. Die ordentlichen Einnahmen werden nicht in voller Höhe zur Finanzierung der ordentlichen Ausgaben benötigt. Der überschießende Betrag wird zur Finanzierung von Tilgungsausgaben verwendet (oder stillgelegt). Die Tilgungszahlungen sind größer als die Bruttokreditaufnahme. Die Nettoneuverschuldung ist negativ. Der staatliche Schuldenbestand nimmt ab: $\Delta B < 0$. Die Nettotilgungen beziehen sich entweder auf Schulden der Regierung bei der Notenbank – was eine Verminderung der Geldmenge ($-\Delta M$) bedeutet – oder auf Schulden gegenüber den Privaten mit der Konsequenz einer Verringerung der zinsbringenden Forderungen gegenüber dem Staat ($-\Delta F$). Es gilt also auch: $-NNV = -\Delta M - \Delta F$. Von der Nettoneuverschuldung (Stromgröße) ist der **Schuldenbestand** zu unterscheiden. Es handelt sich um eine Bestandsgröße. Durch Nettoneuverschuldungen (Budgetdefizite) wird ein Schuldenbestand aufgebaut und durch Nettoschuldentilgungen (Budgetüberschüsse) abgebaut. Der Schuldenbestand in einem bestimmten Zeitpunkt entspricht der Summe der vergangenen Budgetdefizite abzüglich der Summe der vergangenen Budgetüberschüsse: $B_{t+1} = B_t + \Delta B$.

Auf die bestehenden Schulden sind Zinsen in dem laufenden Jahr und in den zukünftigen Jahren zu zahlen. Überschüsse können zinsbringend angelegt werden. Deshalb besteht bei unausgeglichenem Budget eine Verknüpfung zwischen dem laufenden und den zukünftigen Haushalten (**intertemporaler Aspekt**).

Den Begriffen ausgeglichenes und unausgeglichenes Budget liegt eine volkswirtschaftliche Gleichgewichtsbetrachtung zugrunde. Von einem ausgeglichenen Budget gehen – vereinfacht gesehen – keine Störungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage aus, bei unausgeglichenem Budget ist dies der Fall: 1) Bei einem Budgetdefizit übersteigen die Ausgaben die Steuern, was tendenziell expansiv wirkt (**fiskalischer Impuls**). Außerdem treten expansive **monetäre Impulse** auf. Wenn sich der Staat Kredite bei der Notenbank beschafft, erhöht sich die in der Volkswirtschaft vorhandene Zentralbankgeldmenge. Das wirkt expansiv. Verschuldet er sich bei den Privaten, erhöht sich das verzinsliche Finanzvermögen des privaten Sektors. Von dieser Vermögenssteigerung können ebenfalls expansive Impulse auf die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage ausgehen. 2) Ein Budgetüberschuss wirkt tendenziell kontraktiv, weil die Steuern die Ausgaben übersteigen. Außerdem verringert sich die volkswirtschaftliche Geldmenge, wenn die Mittel bei der Notenbank stillgelegt werden. Bei Verwendung der Überschüsse für Tilgungszahlungen bleibt die volkswirtschaftliche Geldmenge konstant. Wegen der Tilgung haben sich aber die verzinslichen Forderungen der Privaten gegenüber dem Staat verringert. Damit können kontraktive Nachfrageeffekte in den Folgeperioden verbunden sein.

Zusammenfassung und Übungen

1. Ökonomie ist die Wissenschaft vom Management knapper Ressourcen. Die Finanzwissenschaft befasst sich in diesem Rahmen mit dem Verhältnis des öffentlichen zum privaten Wirtschaftssektor und mit den Auswahlentscheidungen innerhalb des öffentlichen Sektors. Der Staat wird als Fiskus angesehen. Seine Handlungsinstrumente sind die öffentlichen Ausgaben und öffentlichen Einnahmen. Er ermöglicht und ergänzt die privaten Marktvorgänge, und er korrigiert gesellschaftlich problematische Marktergebnisse. Zentrale Fragestellungen betreffen die effiziente Nutzung der volkswirt-

schaftlichen Ressourcen, die gerechte Verteilung der Einkommen und die Stabilisierung des Wirtschaftsablaufs.

2. Wirtschaftswissenschaftler benutzen Modelle, um zu untersuchen, wie die Volkswirtschaft funktioniert. Ein Modell kann verbal oder mathematisch formuliert sein. Es soll die wesentlichen Eigenschaften eines bestimmten ökonomischen Phänomens erfassen.

3. Die positive Finanzwissenschaft untersucht die Auswirkungen der öffentlichen Finanzen auf die Volkswirtschaft, während die normative Finanzwissenschaft alternative mögliche Politiken zu bewerten versucht.

4. In der Bundesrepublik tritt der Staat als Gebietskörperschaft (Bund, Länder und Gemeinden) und als Parafiskus in vielfältiger Weise mit seinen Einnahmen und Ausgaben in Beziehung zu den Staatsbürgern.

5. Die Budgetrestriktion stellt die Klammer für alle staatlichen Einnahmen und Ausgaben dar. Sie bringt zum Ausdruck, dass Staatsausgaben immer durch Einnahmen finanziert werden müssen. Bei Budgetdefiziten greift der Fiskus auf die Verschuldung (oder auf Reserven) als Finanzierungsform zurück. Budgetüberschüsse implizieren die Tilgung von Altschulden (oder die Bildung von Reserven).

Wiederholungsfragen

1. Welche Beziehungen bestehen zwischen Knappheit und Effizienz?
2. Was ist gemeint, wenn vom Staat als Fiskus gesprochen wird?
3. Welche Grundfragen stellen sich dem Fiskus?
4. Was zeichnet den Staat aus?
5. Nennen Sie Beispiele für öffentliche Aufgaben, bei denen fiskalische und nicht-fiskalische staatliche Maßnahmen miteinander konkurrieren.
6. Warum gibt es Parafiski?
7. Wie kann das Fach „Finanzwissenschaft“ gegenüber der „Wirtschaftstheorie“ und der „Wirtschaftspolitik“ abgegrenzt werden?
8. Nennen Sie Beispiele für wissenschaftliche und unwissenschaftliche normative Aussagen.
9. Warum betreiben Ökonomen Modellanalyse?
10. Welche Aussagen macht die Budgetrestriktion? Wie lautet die Budgetrestriktion, (a) wenn der Staat per Saldo Kredite tilgt und (b) wenn er per Saldo neue Kredite aufnimmt? Was versteht man unter einem ausgeglichenen Budget, einem Budgetdefizit und einem Budgetüberschuss?

Aufgaben

1. Wodurch entstehen Budgetdefizite?

Lösungshinweis:

Budgetdefizite sind entweder geplant oder ungeplant. Ungeplante Budgetdefizite sollten über eine rationale Haushaltsplanung möglichst vermieden werden. Defizite werden eingeplant in Zeiten der konjunkturellen Rezession. Der Konjunkturabschwung würde verschärft werden, wenn der Fiskus im Zuge der rückläufigen Steuereinnahmen auch seine Ausgaben einschränken würde. Zu dem gesamtwirtschaftlichen Nachfragedefizit käme dann noch ein Nachfrageausfall beim Staat hinzu. Eine solche prozyklische Politik ist zu vermeiden. Konjunkturbedingte Budgetdefizite haben nur vorübergehenden Charakter, und die entstandene Staatsschuld lässt sich später in einer konjunkturellen Boomphase durch konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen tilgen. Konjunkturelle Defizite sind Reflex der Rezession und tragen zu einer Milderung der Krisenlage bei. Anstöße zu einer Umkehr der Entwicklung vermag die Budgetpolitik nur zu liefern, wenn der Staat die Ausgaben erhöht oder die Steuersätze senkt. Hierbei handelt es sich um aktive Konjunkturpolitik. Auch die dadurch hervorgerufenen Defizite führen nur zu einer vorübergehenden Schuldzunahme, sofern ein Aufschwung tatsächlich ausgelöst wird und die Steuermehreinnahmen für die Tilgung verwendet werden.

Defizite werden auch unabhängig von der Konjunkturlage eingeplant. Sie weisen dann strukturellen Charakter auf. Der Fiskus beabsichtigt von vornherein, Teile seiner Ausgaben nicht durch Steuern, sondern durch Kredite zu finanzieren. Die ordentlichen Ausgaben des Staates liegen dann dauerhaft über den ordentlichen Einnahmen. Diese Haushaltspolitik ist umstritten. Die aktuelle Finanzpolitik in der Bundesrepublik und in den anderen Ländern der Europäischen Union geht dahin, die strukturellen Budgetdefizite abzubauen.

2. Welche Auswirkungen gehen von einem zusätzlichen Budgetdefizit auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage aus?

Lösungshinweis:

Durch ein (zusätzliches) Budgetdefizit trägt der Staat zur Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bei. In welchem Ausmaß dies geschieht, hängt davon ab, wie es zustande kommt. Wenn die Staatsausgaben für Güter und Dienste erhöht werden, tritt eine vergleichsweise hohe expansive Wirkung auf, denn diese Ausgaben stellen selbst Nachfrage dar und sind deshalb unmittelbar produktionswirksam. Steuersenkungen und zusätzliche Transferzahlungen erhöhen dagegen das verfügbare private Einkommen und wirken nur nach Maßgabe der marginalen Konsumquote der Privaten nachfragesteigernd. Die Konsumquote ist im Durchschnitt kleiner als eins. Deshalb ist der expansive Effekt geringer. Außerdem richtet sich ein Teil dieses Einkommens auf im Ausland produzierte Güter (Importe) und wird damit nicht im Inland produktionswirksam. Steuersenkungen begünstigen aber auch die privaten Investitionen. Das gilt für die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Die Investitionsförderung kann sehr kräftig sein und im Endeffekt zu einer genauso expansiven Wirkung wie bei Senkung der Staatsausgaben für Güter und Dienste führen. Allerdings fördern Ausgaben für Infrastruktureinrichtungen ebenfalls die privaten Investitionen. Das endgültige Urteil muss also offen bleiben. Weil Bud-

getdefizite durch Kredit finanziert werden müssen, kann es zu Zinssteigerungen kommen, durch die private Nachfrage verdrängt wird. Die staatliche Kreditnachfrage konkurriert mit der privaten Nachfrage nach Krediten. Durch diesen Crowding-Out-Effekt vermindert sich die expansive Wirkung eines Budgetdefizits.

Manche Autoren meinen, dass die Bevölkerung bei Budgetdefiziten antizipiert, dass die so entstandenen Staatsschulden später durch Steuererhöhung finanziert werden müssen (Annahme eines superrationalen Verhaltens). Die Menschen wissen, dass sie später höhere Steuern zahlen müssen. Sie sparen deshalb heute schon zusätzlich, um später mit Hilfe des Vermögens die Steuern aufzubringen. Das zusätzliche heutige Sparen bedeutet einen Nachfrageausfall. Dann bleibt von der expansiven Wirkung des Budgets nichts mehr übrig. Die Wirkung kreditfinanzierter zusätzlicher Staatsausgaben sei die gleiche wie bei der Steuerfinanzierung dieser Ausgaben (Ricardianisches Äquivalenztheorem). Diese Ansicht ist sehr umstritten.

Literatur

Mankiw, N. G. (2001): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 2., überarbeitete Auflage, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Rosen, H. S. (2002): Public Finance, 6. Auflage, New York: McGraw-Hill Irwin.

Stiglitz, J. E. (1997): Economics, 2. Auflage, New York und London: W. W. Norton & Company, deutsch: Volkswirtschaftslehre, 2. Auflage (1. deutschsprachige Auflage), München und Wien: Oldenbourg 1999.

Kapitel II: Überblick über die öffentlichen Finanzen in der Bundesrepublik

1. Öffentliche Einnahmen

1.1 Einnahmenarten

Die öffentlichen Einnahmen (ohne Kredite) setzen sich aus Steuern, Gebühren, Beiträgen, Sonderabgaben und Erwerbseinkünfte zusammen. **Steuern** sind Zwangsabgaben ohne spezielle staatliche Gegenleistung und ohne Zweckbindung. Der Staat verwendet die Mittel um allgemeine Staatsausgaben zu finanzieren, aus denen die Gesellschaft als ganze Nutzen zieht (Prinzip der „generellen Entgeltlichkeit“). Das Prinzip der Nicht-Zweckbindung (**Nonaffektation**) rechtfertigt sich damit, dass nur bei freier Verwendbarkeit der Mittel eine effiziente und verteilungsgerechte Bereitstellung öffentlicher Güter gewährleistet ist. Im Falle der Zweckbindung wäre die Intensität der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe an die Ergiebigkeit einer bestimmten Abgabenquelle gekoppelt. Bei reichlichem Aufkommen wären auch die betreffenden Ausgaben hoch und umgekehrt. Eine solche willkürliche Mechanik entbehrt der ökonomischen Logik. Ausnahmen von dieser Abgrenzung der Steuern finden sich in der Praxis für die Rennwett- und Lotteriesteuer (Zweckbindung für kulturelle und sportliche Angelegenheiten) und für die Mineralölsteuer (teilweise Zweckbindung für den Straßenbau, für energiepolitische Zwecke und für die Gemeindeverkehrsfinanzierung). Die durch die Anhebung der Mineralölsteuer von 1999 („Öko-Steuer“) erzielten Mehreinnahmen, zusammen mit den Einnahmen aus der neu eingeführten Stromsteuer, dienen der Stabilisierung der Beiträge zur Rentenversicherung.

Wichtig ist die Unterscheidung der Steuern in direkte und indirekte Steuern. Bei **direkten Steuern** handelt es sich um Abgaben, die von denjenigen Personen erhoben werden, die sie nach dem Willen des Gesetzgebers auch tragen sollen. Dazu zählen vor allem die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Es wird angenommen, dass der Steuerschuldner die Steuer nicht über Preise auf andere abwälzen kann. Diejenige Person, die eine Steuer nach dem Willen des Gesetzgebers tragen soll, wird als Steuerdestinatar bezeichnet. Derjenige, den die Steuer effektiv trifft, ist der Steuerträger. Bei den direkten Steuern wird also von der Fiktion einer Übereinstimmung von Steuer-

schuldner, Steuerdestinatar und Steuerträger ausgegangen. Absicht des Gesetzgebers und Realität müssen jedoch nicht übereinstimmen. Ob eine Steuer tatsächlich überwälzbar ist, hängt nicht nur von ihrer Ausgestaltung ab – die die Überwälzung erleichtern/erschweren kann –, sondern auch von den ökonomischen Verhältnissen.

Indirekte Steuern sind Steuern, die nach der Absicht des Gesetzgebers überwälzt werden sollen. Sie sind so ausgestaltet, dass die Überwälzung erleichtert wird. Die Steuern werden nicht vom Steuerdestinatar, sondern auf einer vorgelagerten Stufe erhoben. Dies geschieht aus Gründen der Erhebungstechnischen Vereinfachung. Steuerschuldner sind die Unternehmen. Belastet werden soll der Verbrauch von Haushalten (und öffentlichen Einrichtungen). Die wichtigsten indirekten Steuern sind die Umsatzsteuer und die speziellen Verbrauchsteuern. Nach der Klassifikation der Statistik werden auch die Grund- und Gewerbesteuern zu den indirekten Steuern gezählt. Dabei wird allerdings auf ein anderes Kriterium abgestellt. Alle Steuern, die für die Unternehmen bei der Ermittlung des zu versteuernden Gewinns im Rahmen der Einkommen- und Körperschaftsteuer abzugsfähig sind (sogenannte Kostensteuern), zählen zu den indirekten Steuern. Auch die Gewerbe-, Grund- und Grunderwerbsteuer gehören dann dazu.

Im allgemeinen haben Steuern eine **Finanzierungsfunktion**. Sie dienen der Finanzierung der Staatsausgaben. Der Umweltbereich liefert jedoch auch ein wichtiges Beispiel für Steuern mit einer **Lenkungsfunktion** (Umweltabgaben). Ähnliches gilt für die „Alkoholsteuern“ (Bier-, Branntwein-, Getränke- und Schaumweinsteuer) und für die Tabaksteuer. Sie sollen den Konsum dieser Güter aus gesundheitspolitischen Gründen zurückdrängen. Bei Lenkungssteuern fällt das Steueraufkommen als „Kuppelprodukt“ unvermeidbar mit an.

Gebühren sind Abgaben für spezielle vom Staat empfangene Leistungen (Prinzip der „speziellen Entgeltlichkeit“). Anknüpfungspunkt für die Erhebung darf nur eine besondere individuell genau zurechenbare Leistung sein. Man unterscheidet Verwaltungs-, Benutzungs- und Verleihungsgebühren. Verwaltungsgebühren werden für bestimmte Amtshandlungen einer Behörde erhoben (Verwaltungsdienstleistungen – etwa Ausfertigung eines Personalausweises oder Führerscheines). Benutzungsgebühren stellen besondere Abgaben für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung (Wasser-, Strom-

und Gasversorgung, Abfall- und Abwasserbeseitigung, Schwimmbäder, Museen) dar. Bei Verleihungsgebühren handelt es sich um Abgaben für die Überlassung eines staatlichen Nutzungsrechtes an knappen Ressourcen an Private. Wichtiges Beispiel ist die Förderabgabe im Bergbau. Die Bodenschätze gehören dem Staat, der sie aber nicht selbst ausbeutet, sondern Abbaurechte an Private vergibt. Die Bodenschätze verkörpern einen Wert. Da dieses Vermögen der Gesellschaft zusteht, muss mit Hilfe einer Abgabe die Wertübertragung bewerkstelligt werden. Ein anderes Beispiel liefern die Versteigerungserlöse aus Mobilfunknutzungsrechten. Das Aufkommen aus Gebühren ist nicht zweckgebunden. Die Ausnahme bilden Parafiski, die Nettobetriebe sind. Dort dienen die Einnahmen der Abdeckung der eigenen Kosten. Überschüsse werden an den allgemeinen Haushalt abgeführt. Für Benutzungs- und Verwaltungsgebühren soll das Prinzip der Proportionalität gelten: Je mehr öffentliche Leistungen ein Bürger in Anspruch nimmt, um so höher soll auch die Gebührensumme sein. Die Bemessungsgrundlage der Gebühr und die mit ihr abgegoltene Leistung müssen korrespondieren. Für die Gebührenhöhe gilt der Kostendeckungsgrundsatz. Als Kosten gelten nach herrschendem Recht nur die betriebswirtschaftlichen Kosten (einschließlich kalkulatorische Risiken, Abschreibungen und Zinsen), nicht jedoch Schäden, die Dritten durch die Gebührenstelle entstehen, etwa durch Umweltverschmutzung (externe Kosten). Es werden also nicht alle Kosten angelastet. Von einem Marktpreis unterscheidet sich die Gebühr unter anderem dadurch, dass die Inanspruchnahme der Leistungen nicht immer freiwillig, sondern vom Staat aufgezwungen ist. Die Gebühr hat deshalb auch nicht wie Marktpreise eine Lenkungsfunktion. Das staatliche Angebot wird exogen festgesetzt. Die Gebühr wird dann so bemessen, dass sie die Kosten deckt.

Beiträge sind Abgaben für die mögliche individuelle Inanspruchnahme spezieller staatlicher Leistungen. Sie werden vor allem von gesetzlichen Versicherungen und Kammern erhoben. Beiträge sind nicht der Gegenwert für eine tatsächlich in Anspruch genommene Leistung, sondern eröffnen pauschal den Zugang zu Leistungen. Man kann beispielsweise jahrelang in die gesetzliche Krankenversicherung einzahlen, ohne Leistungen zu erhalten, weil man gesund ist. Für die Beiträge gilt ebenfalls das Prinzip der Nonafektation. Ausgenommen sind wiederum die Parafiski, die sich auf diese Weise finanzieren. Größte Bedeutung haben die Beiträge zu den gesetzli-