

Vahlens Handbücher

Horst Zimmermann  
Klaus-Dirk Henke  
Michael Broer

# Finanzwissenschaft

Eine Einführung in die Staatsfinanzen

Vahlen

12. Auflage

## **Zum Inhalt:**

Dieses Lehrbuch ist auch in der 12. Auflage eine zielorientierte Einführung in die Staatsfinanzen der EU, des Bundes, der Länder und Gemeinden sowie der Sozialversicherung. Die aktuellen wirtschaftspolitischen Herausforderungen, u. a. die Staatsschuldenkrise der Euro-Staaten, die demographische Entwicklung und das Problem der „kalten Progression“, finden besondere Berücksichtigung.

Das Buch besteht aus drei Teilen, die sich mit den „Aufgaben und Ausgaben“, der „Staatsfinanzierung“ sowie der „Organisation der Staatstätigkeit“ befassen und insgesamt in neun Kapitel untergliedert sind. In allen Kapiteln wurden inhaltliche Neuerungen und Vertiefungen vorgenommen. So werden die „Spending Reviews“ und die föderalen Finanzbeziehungen ab 2020 behandelt sowie Überlegungen zur Bestimmung der gesamten Einnahmenstruktur angestellt. Neben der Steuerwirkungslehre werden auch internationale Aspekte der Besteuerung analysiert. Ebenfalls neu aufgenommen wurde ein Unterkapitel zur Niedrigzinspolitik im Kontext der öffentlichen Verschuldung und der Eurozone im Kapitel über die Finanzen der Europäischen Union.

Dozentinnen und Dozenten steht eine PowerPoint-Präsentation zur Verfügung, die zu jedem Kapitel Kurztexpte, Tabellen, Schemata und Abbildungen enthält.

Das Buch ist als erste Einführung in die Lehre von den Staatsfinanzen nicht nur für Lehrende und studentische Leser geeignet, sondern auch für Praktiker und jene, die sich einen ersten Überblick über den öffentlichen Sektor verschaffen wollen.

## **Zu den Autoren:**

**Horst Zimmermann** ist (em.) Professor für Finanzwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

**Klaus-Dirk Henke** ist (em.) Professor für Finanzwissenschaft und Gesundheitsökonomie im freien Dienstverhältnis am Institut für Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftsrecht der TU Berlin und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

**Michael Broer** ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften in Wolfsburg.

# Finanzwissenschaft

Eine Einführung in die Staatsfinanzen

von

Prof. Dr. Dr. h.c. Horst Zimmermann

Prof. Dr. Klaus-Dirk Henke

Prof. Dr. habil. Michael Broer

12., neu gestaltete und überarbeitete Auflage

Verlag Franz Vahlen München

# Vorwort zur 12. Auflage

Die neugestaltete Auflage des Lehrbuchs „Zimmermann/Henke/Broer“ erscheint in stark gekürzter Form und konzentriert sich auf drei große Teile. Im ersten Teil geht es um die Ziele, Träger und Instrumente der Finanzpolitik sowie um die Staatsausgaben und den Staatsanteil. Im zweiten Teil stehen die Staatseinnahmen im Vordergrund. Zunächst geht es um die Erwerbseinkünfte, Gebühren, Beiträge und Sozialabgaben, also um die Einnahmenarten mit einer Nähe zum Äquivalenzprinzip. Bei der Besteuerung der Einkommensentstehung, der Einkommensverwendung und des Vermögens steht das Leistungsfähigkeitsprinzip im Vordergrund. Bei der öffentlichen Verschuldung wird auch ihre (polit-ökonomische) Berechtigung hinterfragt. Im dritten Teil geht es um die staatsinterne Organisation. Behandelt werden die öffentlichen Haushalte mit ihren Aufgaben, ihrer Nachhaltigkeit sowie entsprechende Vorschläge zu ihrer Verbesserung. Zudem werden die finanziellen Beziehungen zwischen öffentlichen Körperschaften in einem Bundesstaat dargestellt. Last but not least geht es um die Finanzen der Europäischen Union und die Verschuldungsprobleme in einer Währungsunion und der EU generell.

In allen Kapiteln wurden inhaltliche Neuerungen und Vertiefungen eingefügt. So wird auf neuere wissenschaftliche Entwicklungen bei meritischen bzw. paternalistischen Eingriffen des Staates (Stichwort: Nudging) ebenso eingegangen wie auf die Einführung von „Spending Reviews“ oder die Neuregelung zu den föderalen Finanzbeziehungen ab 2020. Im Abschnitt über die Einnahmen werden auch Überlegungen zur Bestimmung der Einnahmenstruktur angestellt. Und in dem zentralen Kapitel über die Besteuerung werden neben der Steuerwirkungslehre auch internationale Aspekte der Besteuerung behandelt. Neu aufgenommen wurde ein Unterkapitel zur Niedrigzinspolitik im Kontext der öffentlichen Verschuldung und der Eurozone im Kapitel über die Finanzen der Europäischen Union.

Zusammen mit Vahlens Online-Materialien und der Variante als eBook steht ein Gesamtpaket zur Finanzwissenschaft zur Verfügung, das nach unseren Erfahrungen in einer ein- bis zweisemestrigen Veranstaltung motivierend und anregend bewältigt werden kann. Auch für eine weniger akademisch ausgerichtete Leserschaft eignet sich die 12. Auflage des Lehrbuchs „Zimmermann, Henke, Broer“ in seinem neuen Format mit den verschiedenen Modulen.

Wer etwas über die Verwendung der öffentlichen Finanzen für die von den Fachpolitikern an die Finanzpolitik herangetragenen, also ihr vorgegebenen Ziele, wie Einkommensumverteilung oder Konjunkturstabilisierung erfahren will, kann auf die vorherige (11.) Auflage zurückgreifen. Auch zur Finanzpolitik im Dienste der Wachstums- und Strukturpolitik sowie der Eindämmung von Umweltschäden gibt es dort gesonderte Kapitel.

Im April 2017

*Horst Zimmermann  
Klaus-Dirk Henke  
Michael Broer*

# Inhaltsübersicht

Vorwort zur 12. Auflage.....	V
Inhaltsverzeichnis .....	IX
Abbildungsverzeichnis .....	XVII
Schemataverzeichnis .....	XIX
Tabellenverzeichnis .....	XXI
Abkürzungsverzeichnis .....	XXIII
Ausgewählte Statistiken, Berichte und Gesetze zur öffentlichen Finanzwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland .....	XXV
Einige Lehrbücher und Übersichtsartikel zur Finanzwissenschaft .....	XXVII

## Teil I: Öffentliche Aufgaben und Ausgaben

### 1. Kapitel: Ziele, Träger und Instrumente der Finanzpolitik

A. Zur Notwendigkeit und zu den Zielen finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit.....	5
B. Träger und Instrumente der Finanzpolitik .....	11
C. Gegenstand der Finanzwissenschaft und Aufbau des Buches.....	23

### 2. Kapitel: Staatsausgaben und Staatsanteil

A. Bestimmungsgrößen finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit.....	31
B. Normative Bestimmung eines optimalen Staatsanteils .....	51

## Teil II: Finanzierung

### 3. Kapitel: Äquivalenzprinzip: Entgelte und Sozialabgaben

A. Finanzierung nach dem Entgeltprinzip .....	71
B. Finanzierung über Sozialabgaben .....	78

### 4. Kapitel: Leistungsfähigkeitsprinzip: Steuern

A. Finanzierung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip .....	95
B. Formen der Besteuerung und ihre Beurteilung .....	109

### 5. Kapitel: Die öffentliche Verschuldung

A. Anlässe für öffentliche Schuldaufnahme .....	153
B. Gläubigerstruktur und Schuldarten in Deutschland .....	161

C. Entwicklung und Grenzen der öffentlichen Verschuldung . . . . .	166
D. Niedrigzinspolitik – Eine neue Sicht der öffentlichen Verschuldung? . . .	172

### **6. Kapitel: Zur Bestimmung der Einnahmenstruktur: Rückblick und Ausblick**

A. Wozu dieses Kapitel? . . . . .	179
B. Entgelte und Abgaben versus Steuerfinanzierung . . . . .	180
C. Steuern oder Staatsverschuldung? . . . . .	183
D. Schattenwirtschaft und Pfennigabgaben als Ausweg? . . . . .	185
E. Vom Rückblick zum Ausblick . . . . .	187

## **Teil III: Staatsinterne Organisation**

### **7. Kapitel: Der öffentliche Haushalt – Planungs- und Handlungsgrundlagen für die öffentliche Finanzwirtschaft**

A. Staatsbürger und öffentliche Finanzen: Zur politischen Bestimmung des öffentlichen Haushalts . . . . .	195
B. Aufgabe und Gestaltung des öffentlichen Haushalts . . . . .	215

### **8. Kapitel: Der Finanzausgleich im Bundesstaat**

A. Staatsaufbau und Finanzausgleich . . . . .	243
B. Ökonomische Begründung und Gestaltung eines föderativen Staatsaufbaus (vertikaler Finanzausgleich) . . . . .	246
C. Ökonomische Begründung und Ausgestaltung eines horizontalen Finanzausgleichs . . . . .	268

### **9. Kapitel: Die Finanzen der Europäischen Union (EU)**

A. Die Finanzen der EU als Gegenstand der Finanzwissenschaft . . . . .	289
B. Finanzausgleichsbeziehungen in der Europäischen Union . . . . .	290
C. Der mehrjährige Finanzrahmen 2014 bis 2020 der EU . . . . .	301
D. Die europäische Staatsschuldenkrise als neue Herausforderung . . . . .	306

Glossar finanzwissenschaftlicher Ausdrücke . . . . .	323
--	-----

Anhang: Die Steuern in Deutschland im Überblick, Rechtsstand 1.1.2017 . . .	339
---	-----

Personenverzeichnis . . . . .	347
-------------------------------	-----

Sachwortverzeichnis . . . . .	351
-------------------------------	-----

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 12. Auflage.....	V
Inhaltsübersicht .....	VII
Abbildungsverzeichnis .....	XVII
Schemataverzeichnis .....	XIX
Tabellenverzeichnis .....	XXI
Abkürzungsverzeichnis .....	XXIII
Ausgewählte Statistiken, Berichte und Gesetze zur öffentlichen Finanzwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland .....	XXV
Einige Lehrbücher und Übersichtsartikel zur Finanzwissenschaft .....	XXVII

## Teil I: Öffentliche Aufgaben und Ausgaben

### 1. Kapitel: Ziele, Träger und Instrumente der Finanzpolitik

A. Zur Notwendigkeit und zu den Zielen finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit.....	5
I. Zur Notwendigkeit finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit .....	5
II. Ziele finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit .....	6
a) Fiskalische Ziele und staatsinterne Effizienz als abgeleitete Ziele ....	6
b) Ordnungsrahmen, Allokations-, Distributions-, Konjunktur-, Wachstums- und Umweltziele als vorgegebene Ziele .....	8
1 Ordnungsrahmen .....	8
2 Allokationsziel .....	8
3 Distributionsziel .....	9
4 Konjunktur-, Wachstums- und Umweltziele .....	10
B. Träger und Instrumente der Finanzpolitik .....	11
I. Träger der Finanzpolitik .....	11
II. Instrumente der Finanzpolitik .....	15
a) Gliederung der finanzpolitischen Instrumente .....	16
1 Die öffentlichen Aufgaben und Ausgaben .....	16
1.1 Gliederung nach Aufgabenbereichen.....	16
1.2 Gliederung nach Ausgabenarten .....	17
2 Die öffentlichen Einnahmen .....	20
b) Die finanzpolitischen Instrumente der Wirtschaftspolitik .....	21
C. Gegenstand der Finanzwissenschaft und Aufbau des Buches.....	23
I. Was ist Finanzwissenschaft?.....	23
II. Zum Aufbau des Buches .....	25
Fragen zum 1. Kapitel .....	26
Literatur zum 1. Kapitel.....	26

## 2. Kapitel: Staatsausgaben und Staatsanteil

A. Bestimmungsgrößen finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit . . . . .	31
I. Erfassung und Messung der finanzwirtschaftlichen Staatstätigkeit . . .	31
a) Ziele einer Messung des Staatsanteils . . . . .	31
b) Erfassung der finanzwirtschaftlichen Staatstätigkeit . . . . .	32
c) Die Konstruktion von Maßzahlen . . . . .	36
II. Die Zunahme der Staatsausgaben . . . . .	37
III. Zu den Ursachen der zunehmenden Staatsausgaben . . . . .	39
a) Der Funktionswandel staatlicher Aktivität . . . . .	39
b) Die Einkommenselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen . . . . .	41
c) Der Einfluss der Bevölkerungsdichte . . . . .	42
d) Die niedrige Produktivität öffentlicher Dienstleistungen . . . . .	43
e) Politökonomische Erklärungsansätze . . . . .	44
IV. Zur Struktur und Qualität der Staatsausgaben . . . . .	46
V. Zur zukünftigen Entwicklung der Staatsausgaben . . . . .	48
B. Normative Bestimmung eines optimalen Staatsanteils . . . . .	51
I. Marktversagen und Staatsversagen . . . . .	51
a) Marktmacht . . . . .	51
b) Externe Effekte . . . . .	52
c) Informationsasymmetrien . . . . .	55
d) Öffentliche Güter . . . . .	56
e) Meritorische Eingriffe . . . . .	60
II. Zur Theorie des optimalen Budgets . . . . .	61
a) Die Unbestimmtheit der Aufteilung der Ressourcen auf private und öffentliche Güter . . . . .	61
b) Die wünschenswerte Höhe des Budgets . . . . .	63
Fragen zum 2. Kapitel . . . . .	65
Literatur zum 2. Kapitel . . . . .	66

## Teil II: Finanzierung

### 3. Kapitel: Äquivalenzprinzip: Entgelte und Sozialabgaben

A. Finanzierung nach dem Entgeltprinzip . . . . .	71
I. Für und Wider einer Entgeltfinanzierung . . . . .	71
II. Formen der Entgeltfinanzierung . . . . .	73
III. Entgeltabgaben in der finanzwirtschaftlichen Praxis . . . . .	75
B. Finanzierung über Sozialabgaben . . . . .	78
I. Sozialabgaben als Finanzierungsform der Daseinsvorsorge . . . . .	78
II. Gestaltungsprinzipien der Risikoversorge und Beurteilungskriterien der Sozialabgaben . . . . .	83
a) Sozialabgaben unter den Gestaltungs- und Finanzierungsprinzipien für die Absicherung von Lebensrisiken . . . . .	83
b) Alternative Interventionsformen in der Risikoversorge . . . . .	87

c) Weitere Beurteilungskriterien für die Finanzierung über Sozial- abgaben .....	88
Fragen zum 3. Kapitel .....	90
Literatur zum 3. Kapitel .....	90

#### 4. Kapitel: Leistungsfähigkeitsprinzip: Steuern

A. Finanzierung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip .....	95
I. Das Konzept der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit .....	95
II. Indikatoren der Leistungsfähigkeit .....	95
III. Exkurs: Überblick über die steuerliche Tariflehre .....	99
a) Grundbegriffe der Besteuerung .....	99
b) Tariftypen .....	103
c) Das Problem der kalten Progression in der Einkommensbesteuerung	106
B. Formen der Besteuerung und ihre Beurteilung .....	109
I. Anknüpfungspunkte der Besteuerung .....	109
a) Besteuerung der Einkommensentstehung .....	109
b) Besteuerung der Einkommensverwendung .....	111
1 Verschiedene Formen dieser Besteuerung im Überblick .....	111
2 Formen der Umsatzbesteuerung .....	112
c) Besteuerung des Vermögens .....	115
II. Die Kombination der Steuern im Steuersystem .....	116
a) Beurteilungsmaßstäbe für die Wahl einer Steuer .....	116
b) Die Beurteilung einzelner Steuerarten und der Steuerstruktur .....	118
III. Wirkungen der Besteuerung .....	122
a) Der Anpassungsprozess und seine Analyse im Überblick .....	122
1 Die Anpassung an die Besteuerung (Überwälzung i. w. S.) .....	122
1.1 Die Anpassungsformen in ihrer Gesamtheit .....	122
1.2 Die Anpassungsformen im Einzelnen .....	124
1.2.1 Anpassung durch Steuerausweichung .....	124
1.2.2 Anpassung durch Weitergabe der Zahllast (Überwälzung i. e. S.) .....	127
1.2.3 Anpassung an die erfolgte Belastung .....	127
2 Überblick über Bestimmungsfaktoren der Steuerüberwälzung i. w. S. ....	128
b) Ausgewählte Fälle der theoretischen Analyse der Steuerwirkung ...	130
1 Kombination der Analysemöglichkeiten und Auswahl der zu untersuchenden Fälle .....	130
2 Inzidenz der Besteuerung bei der Einkommensverwendung .....	130
2.1 Partialanalytische Untersuchung der Mengensteuer auf ein Gut ..	130
2.2 Die Zusatzlast am Beispiel der Verbrauchsbesteuerung .....	135
IV. Steuern im internationalen Zusammenhang .....	139
a) Anforderungen an eine Besteuerung grenzüberschreitender Güter- und Einkommensströme .....	139
b) Steuern auf Güter: Ursprungs- versus Bestimmungslandprinzip .....	140
c) Steuern auf Einkommen: Doppelbesteuerungsabkommen .....	142
d) Legale und illegale internationale Steuerausweichung .....	143

Fragen zum 4. Kapitel .....	145
Literatur zum 4. Kapitel.....	147

### 5. Kapitel: Die öffentliche Verschuldung

A. Anlässe für öffentliche Schuldaufnahme .....	153
I. Besonderheiten dieser Einnahmenart als Hintergrund .....	153
II. Argumente für eine zeitlich befristete Schuldaufnahme .....	155
a) Verschuldung zur Glättung aperiodischer Ausgaben (tax-smoothing)	155
b) Öffentliche Schuldaufnahme aus konjunkturpolitischen Gründen ...	155
II. Lässt sich eine dauerhafte Schuldaufnahme rechtfertigen?.....	156
a) Die intergenerationale Sicht der Staatsverschuldung als Argument? ..	156
b) Einzelwirtschaftliche Rentabilität des Objekts als Argument .....	159
c) Säkulare Stagnation als Verschuldungsgrund? .....	159
B. Gläubigerstruktur und Schuldarten in Deutschland .....	161
C. Entwicklung und Grenzen der öffentlichen Verschuldung .....	166
D. Niedrigzinspolitik – Eine neue Sicht der öffentlichen Verschuldung? ...	172
I. Die klassische stabilitätsorientierte Sicht der Geld- und Finanzpolitik	172
II. Eine Niedrigzinspolitik als Alternative? .....	172
Fragen zum 5. Kapitel .....	175
Literatur zum 5. Kapitel.....	175

### 6. Kapitel: Zur Bestimmung der Einnahmenstruktur: Rückblick und Ausblick

A. Wozu dieses Kapitel? .....	179
B. Entgelte und Abgaben versus Steuerfinanzierung .....	180
I. Äquivalenz oder Leistungsfähigkeit: Der methodische Hintergrund ..	180
II. Steuern oder Sozialabgaben? .....	181
C. Steuern oder Staatsverschuldung? .....	183
D. Schattenwirtschaft und Pfennigabgaben als Ausweg? .....	185
E. Vom Rückblick zum Ausblick .....	187
I. Auf dem dornigen Weg zu einer höheren Programmeffizienz und administrativen Effizienz .....	187
II. Ein Ausblick auf die Einkommensteuer aus verteilungspolitischer Sicht .....	188
Fragen zum 6. Kapitel .....	190
Literatur zum 6. Kapitel.....	190

## Teil III: Staatsinterne Organisation

### 7. Kapitel: Der öffentliche Haushalt – Planungs- und Handlungsgrundlagen für die öffentliche Finanzwirtschaft

A. Staatsbürger und öffentliche Finanzen: Zur politischen Bestimmung des öffentlichen Haushalts .....	195
--	-----

I.	Die Bestimmung des Haushalts durch das Parlament . . . . .	195
a)	Der Einfluss der Abgeordneten auf finanzpolitische Entscheidungen . . . . .	195
b)	Stimmenmaximierung als Maßstab für die Budgetentscheidung . . . . .	198
c)	Die Bedeutung des Abstimmungsprozesses und des Stimmentausches . . . . .	202
II.	Der zunehmende Einfluss der Exekutive auf die öffentlichen Finanzen . . . . .	207
III.	Zum Einfluss der Verbände . . . . .	212
B.	Aufgabe und Gestaltung des öffentlichen Haushalts . . . . .	215
I.	Das traditionelle Vollzugsbudget: Funktionen, Haushaltskreislauf, Haushaltsgrundsätze . . . . .	215
a)	Funktionen des öffentlichen Haushalts . . . . .	215
1	Die finanzwirtschaftliche Funktion . . . . .	215
2	Die wirtschafts- und sozialpolitische Funktion . . . . .	217
3	Die administrative Lenkungsfunktion . . . . .	217
4	Die parlamentarische Funktion . . . . .	218
b)	Der Haushaltskreislauf . . . . .	219
c)	Haushaltsgrundsätze . . . . .	220
II.	Verbesserung des gesamten Budgetverfahrens . . . . .	222
a)	Die Einbettung des kurzfristigen Vollzugsbudgets in längerfristige Planungen: Mittelfristige Finanzplanung und mehr Nachhaltigkeit . . . . .	222
1	Mittelfristige Finanzplanung . . . . .	222
2	Nachhaltige Finanzierung . . . . .	225
b)	Von der Verwaltungs- zu mehr Ergebnisorientierung . . . . .	226
III.	Entscheidungshilfen zur Planung einzelner staatlicher Programme . . . . .	230
a)	Kosten-Nutzen-Analyse . . . . .	230
b)	Kosten-Wirksamkeits-Analyse . . . . .	232
c)	Überprüfung bestehender Programme . . . . .	236
	Fragen zum 7. Kapitel . . . . .	237
	Literatur zum 7. Kapitel . . . . .	239

## 8. Kapitel: Der Finanzausgleich im Bundesstaat

A.	Staatsaufbau und Finanzausgleich . . . . .	243
B.	Ökonomische Begründung und Gestaltung eines föderativen Staats- aufbaus (vertikaler Finanzausgleich) . . . . .	246
I.	Ziele und Kriterien für die Zuordnung von Aufgaben und Ausgaben auf unterschiedliche Ebenen . . . . .	246
a)	Das Allokationsziel als normative Grundlage . . . . .	247
1	Berücksichtigung der Bürgerwünsche . . . . .	247
2	Die fiskalische Äquivalenz als zentrales Gestaltungskriterium . . . . .	248
3	Produktion zu geringstmöglichen Kosten und Subsidiaritätsprinzip . . . . .	250
4	Vom kooperativen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus . . . . .	251
b)	Distributions-, Konjunktur- und Wachstumsziele im föderativen Staatsaufbau . . . . .	254
c)	Die Zusammenführung von Aufgaben, Ausgaben und ihrer Finan- zierung: Das Konnexitätsprinzip . . . . .	256

II. Die vertikale Zuordnung der Einnahmen .....	257
a) Elemente der Steuerhoheit .....	257
b) Systeme der Zuordnung von Steuerkompetenzen .....	258
1 Trennsysteme .....	258
2 Verbund- und Zuschlagssysteme .....	260
c) Zuweisungssysteme .....	262
1 Die Besonderheiten von Zuweisungssystemen .....	262
2 Zuweisungsformen und ihre Wirkungen .....	263
III. Zentralisierung und Verflechtung als Probleme des vertikalen Finanzausgleichs .....	265
C. Ökonomische Begründung und Ausgestaltung eines horizontalen Finanzausgleichs .....	268
I. Horizontale Aufteilung des Steueraufkommens .....	268
II. Notwendigkeit eines horizontalen Finanzausgleichs .....	270
III. Die Schritte eines horizontalen Finanzausgleichs .....	272
a) Ermittlung von Finanzausgleichsmasse und Finanzkraft .....	272
b) Ermittlung des Finanzbedarfs .....	274
c) Ausgleich von Finanzbedarf und Finanzkraft .....	275
IV. Vertikaler Einnahmenausgleich mit horizontalem Effekt – Bundes- ergänzungszuweisungen .....	277
V. Ausblick auf die föderalen Finanzbeziehungen ab 2020 .....	280
Fragen zum 8. Kapitel .....	282
Literatur zum 8. Kapitel .....	283

### **9. Kapitel: Die Finanzen der Europäischen Union (EU)**

A. Die Finanzen der EU als Gegenstand der Finanzwissenschaft .....	289
B. Finanzausgleichsbeziehungen in der Europäischen Union .....	290
I. Die EU als präföderative Ebene .....	290
II. Der vertikale Finanzausgleich in der EU .....	292
a) Aufgaben und Ausgaben der EU .....	292
b) Einnahmen der EU .....	295
III. Horizontale Finanzausgleichsbeziehungen in der EU .....	297
C. Der mehrjährige Finanzrahmen 2014 bis 2020 der EU .....	301
I. Die Bedeutung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die EU-Haushaltspolitik .....	301
II. Die Ausgabenseite .....	301
III. Die Einnahmenseite .....	302
IV. Weitere Entwicklung des EU-Haushalts .....	304
D. Die europäische Staatsschuldenkrise als neue Herausforderung .....	306
I. Die Entstehung der Staatsschuldenkrise im Euro-Währungsverbund .	306
a) Die Staatsschuldenkrise in der Eurozone .....	306
b) Wirkung steigender Staatsschulden in einem Staat ohne Währungs- verbund .....	309
c) Wirkung steigender Staatsschulden in einem Staat mit Währungs- verbund .....	311
II. Maßnahmen gegen übermäßige Staatsschulden in der EU .....	313

a) Die Griechenlandkrise und die systemische Gefahr für den Euro . . . .	313
b) Die kurzfristige Bekämpfung der Krise im Euro-System im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 . . . . .	313
c) Zur langfristigen Verhinderung zukünftiger Krisen im Euro-System	315
III. Auf dem Wege zur Fiskalunion? . . . . .	317
Fragen zum 9. Kapitel . . . . .	318
Literatur zum 9. Kapitel . . . . .	318
Glossar finanzwissenschaftlicher Ausdrücke . . . . .	323
Anhang: Die Steuern in Deutschland im Überblick, Rechtsstand 1.1.2017 . . .	339
Personenverzeichnis . . . . .	347
Sachwortverzeichnis . . . . .	351

# Abbildungsverzeichnis

2.1:	Kosten des öffentlichen Angebots bei zunehmender Ortsgröße . . . . .	43
2.2:	Struktur der Bundesausgaben im Zeitablauf . . . . .	47
2.3:	Internalisierung externer Kosten durch Verhandlungen bei Verbot der Schädigung in der Ausgangssituation . . . . .	53
2.4:	Wirkung einer Pigou-Steuer . . . . .	54
2.5:	Vergleich der optimalen Bereitstellung bei privaten und bei öffentli- chen Gütern . . . . .	58
2.6:	Nutzenzuwächse und -einbußen bei Veränderung des Umfangs finanzwirtschaftlicher Aktivität . . . . .	64
3.1:	Steuer- und Abgabenbelastung bei allein veranlagten Arbeitneh- mern ohne Kinder im Jahr 2017 . . . . .	82
4.1:	Tarifypen . . . . .	104
4.2:	Die Steuerbelastung nach den Einkommensteuertarifen in Deutsch- land, für Alleinstehende, 2017 . . . . .	105
4.3:	Anknüpfungspunkte der Besteuerung . . . . .	110
4.4:	Mengensteuer bei vollständiger Konkurrenz und mittlerer Elastizität	131
4.5:	Mengensteuer bei vollständiger Konkurrenz und vollkommen elastischer Nachfrage . . . . .	132
4.6:	Mengensteuer bei vollständiger Konkurrenz und vollkommen unelastischer Nachfrage . . . . .	132
4.7:	Mengensteuer bei vollständiger Konkurrenz und vollkommen elastischem Angebot . . . . .	132
4.8:	Mengensteuer bei vollständiger Konkurrenz und vollkommen unelastischem Angebot . . . . .	132
4.9:	Mengensteuer bei Angebotsmonopol mit Preis-Absatz-Kurve mittlerer Elastizität . . . . .	133
4.10:	Mengensteuer bei Angebotsoligopol mit geknickter Preis-Ab- satz-Kurve . . . . .	134
4.11:	Zusammenhang zwischen Steueraufkommen und Zusatzlast der Besteuerung . . . . .	136
4.12:	Anpassung an eine allgemeine und an eine spezielle Verbrauchsteuer	137
5.1:	Entwicklung der deutschen Schuldenstands- und Defizitquote . . . . .	169
5.2:	Staatsschuldenquote Japans im Vergleich mit EU, USA sowie Deutschland und Griechenland, 2000 bis 2016 . . . . .	174
6.1:	Anteil der direkten und indirekten Steuern sowie der Sozialabgaben am Gesamtaufkommen aus Steuern und Sozialabgaben, EU, 2014 . . . .	181
7.1:	Das Medianwählermodell . . . . .	200
7.2:	Politischer Konjunkturzyklus (Nordhaus) . . . . .	202
7.3:	Entscheidungskosten und optimale Entscheidungsregel . . . . .	204

7.4:	Folgen bürokratischen Handelns für Volumen und Kosten öffentlicher Güter bei unterschiedlichen Interessen der Bürokraten . . . . .	210
7.5:	Kosten pro gewonnenem Lebensjahr als Zielgröße der Kosten-Wirksamkeits-Analyse . . . . .	233
9.1:	Verhältnis aus Finanzierungsbeitrag und BNE-Anteil, 2013 . . . . .	299
9.2:	Entwicklung der Anteile der verschiedenen Einnahmenkategorien der EU . . . . .	303
9.3:	Staatsschuldenquoten in ausgewählten Euro-Staaten (in % des BIP) und ausgewählten Jahren . . . . .	307
9.4:	Die Entwicklung der Renditen 10-jähriger Staatsanleihen ausgewählter Euro-Staaten (in %) . . . . .	308
9.5:	Wirkung einer Verschlechterung der Bonitätseinschätzung auf den Zinssatz für Staatsanleihen . . . . .	309

# Schemataverzeichnis

1.1:	Parafisci und weitere Institutionen mit öffentlichen Aufgaben . . . . .	14
1.2:	Gliederung der Ausgaben nach Ausgabenarten . . . . .	18
1.3:	Gliederung der Einnahmen nach Einnahmenarten . . . . .	21
2.1:	Öffentliche Aktivitäten zur Beeinflussung externer Effekte . . . . .	52
2.2:	Private Güter, Quasi-Kollektivgüter, Mischgüter, Clubgüter und öffentliche Güter bei vorhandenen Präferenzen . . . . .	59
3.1:	Die Absicherung von Lebensrisiken: Gestaltung und Finanzierung . . .	84
4.1:	Möglichkeiten der Anpassung an Steueränderungen (Steuerüberwälzung i. w. S.) . . . . .	123
5.1:	Mögliche Gläubiger des Staates . . . . .	161
6.1:	Ansatzpunkte einer verteilungspolitischen Ausgestaltung der Einkommensteuer . . . . .	189
7.1:	Wichtige Haushaltsgrundsätze im Überblick . . . . .	221
7.2:	Mittelfristige Finanzplanung und Vollzugshaushalt (Stand Mitte 2017) . . . . .	224
8.1:	Ökonomische Ziele und Kriterien für die Begründung und Ausge- staltung eines föderativen Staatsaufbaus . . . . .	247
8.2:	Mögliche Zuordnung von Steuern auf Gebietskörperschaftsebenen . . .	259
8.3:	Merkmale von Zuweisungen . . . . .	264

# Tabellenverzeichnis

1.1:	Öffentliche Ausgaben nach Aufgabenbereichen, Bundesrepublik Deutschland, 2011 . . . . .	17
1.2:	Öffentliche Ausgaben und Einnahmen nach Arten, Bundesrepublik Deutschland, 2011 . . . . .	19
2.1:	Die langfristige Zunahme der Staatsquote in ausgewählten Ländern . .	37
2.2:	Entwicklung der allgemeinen Staatsquote, der allgemeinen Steuer- quote und der Abgabenquote, Bundesrepublik Deutschland, 1970– 2015 . . . . .	38
2.3:	Belastungsquotienten der Bevölkerung, 2013–2060, Bundesrepublik Deutschland . . . . .	49
3.1:	Finanzierung des Sozialbudgets nach Einnahmenarten, -quellen und Trägern der Sozialversicherung, Bundesrepublik Deutschland, 1980, 1990 und 2015 . . . . .	80
4.1:	Wirkungen der verschiedenen Abzugsmöglichkeiten bei der Einkommensteuer . . . . .	103
4.2:	Wirkung der kalten Progression einer Einkommensteuer auf die durchschnittliche Steuerbelastung . . . . .	107
4.3:	Produktionsstufen eines Konsumgutes und Umsatzbesteuerung . . . . .	112
4.4:	Anteile der Steuerarten in der Bundesrepublik Deutschland am Gesamtaufkommen der Steuern, in % . . . . .	120
5.1:	Stand der öffentlichen Verschuldung nach Kreditnehmern, Schuld- arten und Gläubigern, Bundesrepublik Deutschland, 1981 und 2014 . .	163
5.2:	Schuldenstand, Zinszahlung und Kreditzins des Bundes im Zeitab- lauf in Mrd. € . . . . .	164
5.3:	Brutto- und Nettokreditaufnahme sowie jährliche Tilgungen des Bundes im Zeitablauf, in Mrd. € . . . . .	165
5.4:	Indikatoren der Staatsverschuldung, Bundesebene, 1975–2015, in % . . .	167
7.1:	Gesundheitsausgaben pro gewonnenem qualitätsbereinigtem Le- bensjahr für Präventionsmaßnahmen und Maßnahmen der kurati- ven Krankenbehandlung, in US-Dollar . . . . .	235
8.1:	Berücksichtigung individueller Präferenzen bei dezentraler und zentraler Bereitstellung . . . . .	248
8.2:	Steuern mit unterschiedlicher Einnahmenautonomie – Aufkommen und Anteil an den gesamten Steuereinnahmen der jeweiligen Ge- bietskörperschaftsebene in Mrd. €, 2015 . . . . .	253
8.3:	Steuern mit geteilter Ertragshoheit; Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden am Kassenaufkommen 2015, in % . . . . .	261
8.4:	Verlierer und Gewinner der Umsatzsteuerergänzungsanteile im Länderfinanzausgleich i. w. S., 2015, € . . . . .	270
8.5:	Geber- und Nehmerländer im Länderfinanzausgleich i. e. S., 2015 . . . . .	276

8.6:	Finanzkraft in % der Ausgleichsmesszahl (2015) . . . . .	279
9.1:	Entwicklung von Ausgabenquoten des Haushalts der Europäischen Union . . . . .	291
9.2:	Tatsächliche Ausgaben der Europäischen Union im Jahre 2015 . . . . .	293
9.3:	Die Einnahmen der Europäischen Union im Jahre 2015 . . . . .	296
9.4:	Gegenüberstellung des zweiten Jahres des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014–2020 mit dem EU-Haushalt für 2010 in laufen- den Preisen (Mittel für Verpflichtungen) . . . . .	302

# Abkürzungsverzeichnis

AfA . . . . .	Absetzung für Abnutzung
AG . . . . .	Aktiengesellschaft
BEZ . . . . .	Bundesergänzungszuweisung
BGBI. . . . .	Bundesgesetzblatt
BHO. . . . .	Bundeshaushaltsordnung
BIP . . . . .	Bruttoinlandsprodukt
BMAS . . . . .	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF . . . . .	Bundesministerium der Finanzen
BNE . . . . .	Bruttonationaleinkommen
CCCTB . . . . .	Common Consolidated Corporate Tax Base
DBA . . . . .	Doppelbesteuerungsabkommen
DIW . . . . .	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DM. . . . .	Deutsche Mark
EFSF. . . . .	European Financial Stability Facility
EFSM. . . . .	European Financial Stabilisation Mechanism
EFTA . . . . .	European Free Trade Area
EG . . . . .	Europäische Gemeinschaften
ERP . . . . .	European Recovery Program (Europäisches Wiederaufbauprogramm)
ESM. . . . .	Europäischer Stabilitätsmechanismus (European Stability Mechanism)
ESt . . . . .	Einkommensteuer
EStG. . . . .	Einkommensteuergesetz
ESVG. . . . .	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EU . . . . .	Europäische Union
EWG . . . . .	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR . . . . .	Europäischer Wirtschaftsraum
EZB . . . . .	Europäische Zentralbank
FAG . . . . .	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern
GASP. . . . .	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU
GATT. . . . .	General Agreement on Tariffs and Trade
GG . . . . .	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GKV. . . . .	Gesetzliche Krankenversicherung
GmbH. . . . .	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Gv . . . . .	Gemeindeverbände
HGrG. . . . .	Haushaltsgrundsatzesgesetz (Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder)
HWWA. . . . .	Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv
IWF . . . . .	Internationaler Währungsfonds
LFA . . . . .	Länderfinanzausgleich

MFR . . . . .	Mittelfristiger Finanzrahmen
MwSt . . . . .	Mehrwertsteuer
OECD . . . . .	Organisation for Economic Co-operation and Development
OHG . . . . .	offene Handelsgesellschaft
PPBS . . . . .	Planning-Programming-Budgeting System
QALY . . . . .	Quality-Adjusted Life Years (qualitätsbereinigte Lebensjahre)
SGB . . . . .	Sozialgesetzbuch
SKS . . . . .	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion
ZBBS . . . . .	Zero-Base-Budgeting System

# Ausgewählte Statistiken, Berichte und Gesetze zur öffentlichen Finanzwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland

Das Studium der Finanzwissenschaft umfasst auch den Umgang mit Statistiken, Berichten und einschlägigen Gesetzestexten. Er ist unverzichtbar für eine auch empirisch ausgerichtete Wissenschaft und unerlässlich für die spätere Berufsausübung.

Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2016 = Anlage zum „Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2016“ (Haushaltsgesetz 2016) vom 21. Dezember 2015, erscheint jährlich; dementsprechend auch die Haushaltspläne der Bundesländer und Gemeinden.

*Bundesministerium der Finanzen*, Hrsg., Finanzbericht 2017, Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang, Berlin 2016 (erscheint jährlich).

*Statistisches Bundesamt*, Hrsg., Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen.

*Statistisches Bundesamt*, Hrsg., Statistisches Jahrbuch 2016 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2016, Teil 8 und 9 (erscheint jährlich).

*Deutscher Städtetag*, Hrsg., Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 103. Jg., Köln 2016 (erscheint jährlich; nur noch elektronisch).

Monatsberichte der *Deutschen Bundesbank* – darin statistische Teile zu den öffentlichen Finanzen.

Monatsberichte des *Bundesministeriums der Finanzen* – darin statistische Teile zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung.

Jahresgutachten 2016/2017 des *Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Wiesbaden 2016, darin Teile zur Finanzpolitik (erscheint jährlich).

*Bundesministerium der Finanzen*, Hrsg., Das System der öffentlichen Haushalte, Berlin 2015.

*Bundesministerium der Finanzen*, Hrsg., Steuern von A–Z, Ausgabe 2016, Berlin.

*Bundesministerium der Finanzen*, Hrsg., 25. Subventionsbericht der Bundesregierung, Berlin 2015 (erscheint zweijährlich).

*Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, Hrsg., Jahreswirtschaftsbericht, Berlin 2016 bzw. 2017.

*Piduch, E. A.*, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Lose-Blatt-Sammlung, 2. Auflage, Stand: Februar 2015 (wird regelmäßig ergänzt).

# Einige Lehrbücher und Übersichtsartikel zur Finanzwissenschaft

Bei den folgenden Lehrbüchern und Übersichtsartikeln handelt es sich um mehr oder weniger umfassende Gesamtdarstellungen des finanzwissenschaftlichen Lehrstoffs. Sie sollten bei Bedarf und zum besseren Verständnis herangezogen werden. Es erübrigt sich daher in den Literaturangaben zu den einzelnen Kapiteln der regelmäßige Verweis auf sie.

*Andel, N.*, Finanzwissenschaft, 4. Auflage, Tübingen 1998.

*Auerbach, A.*, u. a., Hrsg., Handbook of Public Economics, Vol. 5, Oxford 2013.

*Bach, S.*, und *Wiegard, W.*, Finanzwissenschaft, in: Zimmermann, K. F., Hrsg., Neue Entwicklungen in der Wirtschaftswissenschaft, Heidelberg 2002, S. 43 ff.

*Backhaus, J.*, und *Wagner, R. E.*, Hrsg., Handbook of Public Finance, Boston u. a. O. 2004.

*Blankart, C. B.*, Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 9. Auflage, München 2017.

*Brümmerhoff, D.*, und *Büttner, T.*, Finanzwissenschaft, 11. Auflage, München-Wien 2015.

*Caesar, R.*, u. a., Finanzwissenschaft: Fragen und Anregungen, in: Schulz, G., u. a., Hrsg., Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Arbeitsgebiete – Probleme – Perspektiven, Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Beihefte, Nr. 169, 2005, S. 599 ff.

*Cansier, D.*, und *Bayer, S.*, Einführung in die Finanzwissenschaft, München 2003.

*Corneo, G.*, Öffentliche Finanzen: Ausgabenpolitik, 4. Auflage, Tübingen 2012.

*Döring, T.*, Öffentliche Finanzen und Verhaltensökonomie, Wiesbaden 2015.

*Dickertmann, D.*, und *Gelbhaar, S.*, Finanzwissenschaft: Eine Einführung in die Institutionen, Instrumente und ökonomischen Ziele der öffentlichen Finanzwirtschaft, Herne-Berlin 2000.

*Graf, G.*, Grundlagen der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Heidelberg 2005.

*Grosseckler, H.*, Öffentliche Finanzen, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 1, 9. Auflage, München 2007, S. 561 ff.

*Hillman, A. L.*, Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government, 2. Auflage, Cambridge 2009.

*Keuschnigg, C.*, Öffentliche Finanzen: Einnahmepolitik, Tübingen 2005.

*Konrad, K. A.*, und *Zschüpitz, H.*, Schulden ohne Sühne?: Warum der Absturz der Staatsfinanzen uns alle trifft, 2. Auflage, München 2010.

*Musgrave, R. A., und Musgrave, P. B., Public Finance in Theory and Practice, 5. Auflage, New York 1989; auf deutsch als Musgrave, R. A., Musgrave, P. B., und Kullmer, L., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, 6. Auflage, Tübingen 1994; Bd. 2, 5. Auflage, Tübingen 1993; Bd. 3, 4. Auflage, Tübingen 1992.*

*Nowotny, E., und Zagler, M., Der öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft, 5. Auflage, Berlin u. a. 2009.*

*Peffekoven, R., Einführung in die Grundbegriffe der Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Darmstadt 1996.*

*Rose, M., Hrsg., Integriertes Steuer- und Sozialsystem, Heidelberg 2003.*

*Rosen, H. S., und Gayer, T., Public Finance, 10. Auflage, New York 2014.*

*Rürup, B., und Körner, H., Finanzwissenschaft. Grundlagen der öffentlichen Finanzwirtschaft, Neuauflage, Düsseldorf 2000.*

*Scherf, W., Öffentliche Finanzen, 2. Auflage, Stuttgart 2011.*

*Stiglitz, J. E., Economics of the Public Sector, 4. Auflage, New York 2015.*

*Stiglitz, J. E., und Schönfelder, B., Finanzwissenschaft, 2. deutschsprachige Auflage, München-Wien 2000.*

*Wellisch, D., Finanzwissenschaft I-III, 3 Bände, München 2000.*

*Wigger, B. U., Grundzüge der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Berlin 2006.*

# **Teil I**

# **Öffentliche Aufgaben und Ausgaben**

# **1. Kapitel: Ziele, Träger und Instrumente der Finanzpolitik**

# A. Zur Notwendigkeit und zu den Zielen finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit

## I. Zur Notwendigkeit finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit

Das Fach **Finanzwissenschaft** wird häufig als **die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft**, d. h. die Lehre von den Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger, definiert. Die öffentliche Finanzwirtschaft steht im Vordergrund der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung, wenn etwa Steuern erhöht werden sollen, der Abbau von Subventionen gefordert wird, die öffentlichen Haushalte als wachstumshemmend angesehen werden, ein Steuerreformvorschlag vorgelegt wird, die Höhe des Staatsanteils oder die demographische Herausforderung zur Diskussion stehen, die europäische Staatsschuldenkrise auf der Agenda steht und neuerdings die Situation mit den Flüchtlingen und Migranten zu bewältigen ist. Darüber hinaus scheint es jedoch wenig reizvoll zu sein, sich mit dem Zustandekommen und der Aussagekraft der Zahlen zu befassen, die jahraus, jahrein in dem mehrere tausend Seiten umfassenden Bundeshaushaltsplan, den Haushaltsplänen der Bundesländer und denen der Gemeinden sowie der Sozialversicherungsträger abgedruckt sind. Diese Materie wirkt eher trocken und die öffentliche Finanzwirtschaft in ihren ganz überwiegend öffentlich-rechtlichen Trägerstrukturen nicht gerade anziehend.

Um sich jedoch die lebensnahen Bezüge und die Notwendigkeit der finanzwirtschaftlichen Aktivitäten des Staates, wie sie sich in den Haushaltszahlen ausdrücken, noch über die bereits genannten finanzpolitischen Tagesfragen hinaus vor Augen zu führen, bietet sich ein **Gedankenexperiment** an. Es könnte gefragt werden, wie die wirtschaftliche Realität aussähe, wenn die öffentliche Tätigkeit, soweit sie sich in Einnahmen und Ausgaben niederschlägt, deutlich verringert würde oder gar entfiel. In einer solchen fiktiven Situation würden einerseits die Bürger sich über die entfallende Steuerlast freuen und die Unternehmen sich vielleicht wegen der geringeren Steuerlast und entfallenden Regulierungen größere Wachstumschancen erhoffen. Andererseits könnten die im öffentlichen Dienst beschäftigten Arbeitnehmer nicht mehr entlohnt werden, und die entfallenden öffentlichen Aufträge in Höhe von mehreren Milliarden Euro riefen – jedenfalls kurzfristig – Arbeitslosigkeit in den Betrieben der Staatslieferanten hervor. Vor allem aber entfielen die öffentlichen Infrastrukturleistungen. Die Bürger würden die Ausbildung der Kinder als gefährdet ansehen, die Stilllegung des öffentlichen Nahverkehrs beklagen und sich über den nicht abgeholten Müll beschweren. Die Sozialleistungsempfänger müssten in ihrem Lebensstandard starke Einschränkungen hinnehmen, das Angebot der Gesundheits- und Bildungseinrichtungen verringerte sich drastisch, und die öffentlich finanzierte Grundlagenforschung würde möglicherweise eingestellt.

Mit diesen Beispielen lässt sich nicht nur die **Bedeutung finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit** charakterisieren, sondern zugleich auch ihre **Notwendigkeit** aufzeigen. Zwar würden zahlreiche der bisher öffentlich wahrgenommenen Aufgaben über die Zeit privat erfüllt werden: An die Stelle der öffentlichen Müllabfuhr träte eine private Müllbeseitigung, der öffentliche Nahverkehr würde weitgehend durch private Autobusunternehmen ersetzt, und im Bildungssektor nähmen die Privatschulen einen neuen Aufschwung. Diese **Substitution von öffentlicher durch private Aktivität** ließe sich einerseits noch erweitern, ist jedoch andererseits in Abhängigkeit von politischen Mehrheitsverhältnissen und historischen Ereignissen, wie z. B. der Deutschen Einheit im Jahr 1990, der globalen Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise seit 2008 und der Flüchtlingsproblematik sehr begrenzt.

Durch die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben aller öffentlichen Haushalte wird auch das **Ziel der Einkommensumverteilung** berührt, denn bei privater Erfüllung der Aufgaben würden für wohlhabende Bürger die Vorteile aus der entfallenden Besteuerung größer sein als der Nachteil aus den nicht mehr zur Verfügung stehenden öffentlichen Leistungen. Die umgekehrte Überlegung gilt für die Bürger am unteren Ende der Einkommensskala. Für sie bedeutete der Fortfall der Besteuerung einen geringeren oder gar keinen Vorteil, während der Verlust der öffentlichen Leistungen, vor allem der Sozialleistungen, für sie besonders hoch ausfiel. Soweit also für Bezieher hoher Einkommen der Finanzierungsbeitrag über dem Leistungsempfang liegt und umgekehrt für Bezieher niedriger Einkommen, findet eine Umverteilung von oben nach unten durch die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben statt.

Auch mit Blick auf die **konjunktur- und wachstumspolitischen Erfordernisse** – gerade vor dem Hintergrund des massiven Konjunkturerinbruchs in den Jahren 2008/2009 und der stabilisierenden Wirkung der damaligen öffentlichen Ausgabenprogramme – geht es um die Rolle der öffentlichen Finanzwirtschaft und eine Ausbalancierung zwischen Staat und Markt, wohl wissend, dass es nicht nur Situationen gibt, in denen der Markt nicht funktioniert, sondern auch Fälle von Staatsversagen immer wieder auftreten.

Aus diesen Vorüberlegungen ergibt sich, dass nicht alle derzeit wahrgenommenen öffentlichen Aufgaben vom privaten Sektor erfüllt werden können und dass nicht alle vom Markt übernommenen Funktionen zu wünschenswerten Ergebnissen führen. Daher stehen für die Begründung und Behandlung der finanzwirtschaftlichen Staatstätigkeit die **Ziele der finanzwirtschaftlichen Aktivität** im Mittelpunkt.

## II. Ziele finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit

### a) Fiskalische Ziele und staatsinterne Effizienz als abgeleitete Ziele

Die meisten Aufgabenbereiche, die durch die Bundesregierung oder eine Landesregierung politisch vertreten werden, lassen sich durch ihre **fachspezifischen Ziele** definieren. So sucht die Verkehrspolitik die Erreichbarkeit der Regionen des Staats-

gebietes und die Mobilität der Bevölkerung zu verbessern, die Verteidigungspolitik ist für die Sicherheit nach außen und für die Friedenssicherung verantwortlich, und durch die Gesundheitspolitik soll die Gesundheit der Bevölkerung verbessert werden. Wenn dann gefragt wird, welches spezifische Ziel die Finanzpolitik in diesem Zusammenhang verfolgt, so lautet die Antwort, dass durch sie in erster Linie die Einnahmen zu beschaffen sind, die für die Ausgaben der genannten und anderer Politikbereiche mit ihren jeweiligen Aufgaben erforderlich sind. Dieses zentrale **fiskalische Ziel** dient also „lediglich“ der Erfüllung der fachspezifischen Ziele und ist mithin von ihnen **abgeleitet** bzw. durch sie bestimmt.

Die Frage, welchen „eigenen“ Zwecken die öffentliche Finanzwirtschaft dient, lässt sich vorwiegend mit dem Hinweis auf dieses **fiskalische Ziel** beantworten. Damit ist auf der Einnahmenseite die Aufgabe der Finanzpolitik gemeint, für die von den Einzelressorts angemeldeten Ausgaben die notwendigen *Einnahmen bereitzustellen*. Dieser Aufgabe entspricht auf der Ausgabenseite das Ziel der *sparsamen Mittelverwendung*, so dass man das abgeleitete fiskalische Ziel auf die Einnahmen und Ausgaben aller Haushalte beziehen kann. Natürlich lässt sich das Sparsamkeitsziel auch auf die Einnahmenseite beziehen, denn die Mittelaufbringung des Staates mit seinen Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträgern kann ganz unterschiedlich effizient erfolgen, und eine Verschwendung von Mitteln ist ein Zeichen von Ineffizienz.

Das wichtige fiskalische Ziel der Einnahmenbeschaffung dient also der Erfüllung der spezifischen Ziele der übrigen Politikbereiche und den hierdurch vorgegebenen Zielen der öffentlichen Finanzwirtschaft. Die fiskalische Zielsetzung steht mithin nicht gleichberechtigt neben den Zielsetzungen der einzelnen Ressorts. Während deren Tätigkeiten unmittelbar den Individuen bzw. einer Gruppe von Staatsbürgern zugutekommen, ist das fiskalische Ziel bei isolierter Betrachtung sinnlos, da es nur darin bestehen würde, Finanzmittel einzusammeln, ohne dass über deren Aufbringung und Verwendung mehr gesagt wäre, als dass sie sparsam erfolgen soll. Das fiskalische Ziel soll daher als ein **abgeleitetes, spezifisch finanzwirtschaftliches Ziel** bezeichnet werden, und man könnte auch sagen, das fiskalische Ziel sei eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben.

Eine andere „abgeleitete“ Aufgabe der öffentlichen Finanzwirtschaft ist ihr Aufbau und ihre Organisation sowie die Koordination des organisatorischen Ablaufs (*staatsinterne Effizienz*). Dazu gehört zunächst die administrative oder Managementeffizienz jeder einzelnen öffentlichen Einrichtung. In einem föderalistischen System mit seiner Vielzahl von Trägern der Politik muss im Gegensatz zu einem unitarischen System darüber hinaus die Aufgabenverteilung nicht nur für jeden einzelnen Träger festgelegt werden, z. B. die Zuordnung von Aufgaben auf den Bund, sondern sie muss auch für das Verhältnis der Gebietskörperschaften untereinander und in Hinblick auf die Rolle der Sozialversicherung mit ihren unterschiedlichen Zweigen gelöst sein. Dabei muss entschieden werden, ob die soziale Sicherung im Alter, bei Krankheit, Pflege, Unfall oder bei Arbeitslosigkeit über die öffentlichen Gebietskörperschaften oder über autonome Träger einer Sozialversicherung wahrgenommen werden soll. Es ist also auch zu klären, welcher Träger öffentlicher Aktivität für die Ausgaben verantwortlich sein soll und wie die

öffentlichen Einnahmen (Steuern, Beiträge, Gebühren, Sozialversicherungsbeiträge usw.) nach welchen Schlüsselverteilt werden sollen (*Finanzausgleich*).

Für den **einzelnen Träger der Finanzpolitik** muss weiterhin über ein zielgerechtes Verfahren bei der Aufstellung, Beratung und Kontrolle des Budgets entschieden werden. Auch ist ein Anreizsystem für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst zu schaffen; diesem Ziel dienen beispielsweise die neueren Bemühungen der Gemeinden, ihre Leistungen noch stärker an den Präferenzen der Bürger auszurichten und ihre Leistungen kostengünstiger zu erstellen und anzubieten.

## b) Ordnungsrahmen, Allokations-, Distributions-, Konjunktur-, Wachstums- und Umweltziele als vorgegebene Ziele

### 1 Ordnungsrahmen

Art, Umfang und Struktur öffentlicher Aktivität werden insbesondere in der **Ordnungstheorie** und der Lehre von den Wirtschaftssystemen behandelt, in denen u. a. der Zusammenhang zwischen der Wirtschaftsordnung und der Staatstätigkeit, also der *Ordnungsrahmen*, untersucht wird. In dem Extremfall einer reinen Zentralverwaltungswirtschaft ist die öffentliche Wirtschaft nahezu identisch mit der gesamten ökonomischen Aktivität. In einer ausgeprägt dezentralen Marktwirtschaft erfolgt die Plankoordination der Wirtschaftssubjekte weitgehend über deren Preis- und Mengenreaktionen, und die staatliche Aktivität ist auf die unverzichtbaren Ordnungs- und Kontrollfunktionen beschränkt. Es geht also nicht um Markt oder Staat, sondern darum, dass marktliche Kräfte der Ergänzung und Aufsicht durch einen starken Staat bedürfen.

In der Realität ist der Umfang des öffentlichen Sektors zum Teil das Ergebnis einer politischen Vorentscheidung über die Wirtschaftsordnung, die in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg im östlichen und westlichen Teil Deutschlands verschieden ausfiel. Durch die Wiedervereinigung Deutschlands im Jahre 1990 löste sich das zentralverwaltungswirtschaftliche System in der DDR auf. Auch der Umbau der vormals sozialistischen Länder Osteuropas und Russlands zeigt, dass die politischen Entscheidungen zugunsten einer sozialen Marktwirtschaft die langfristig tragfähigere Grundlage bilden.

### 2 Allokationsziel

Die theoretischen Begründungen für oder gegen eine bestimmte Wirtschaftsordnung gehen auf die unterschiedliche Interpretation und Gewichtung von Zielen wie Freiheit des Individuums, Privateigentum, Verteilungsgerechtigkeit und Effizienz zurück. Die Entscheidung über eine Wirtschaftsordnung wird auch für die **Begründung einzelner öffentlicher Aktivitäten** herangezogen. Dies gilt insbesondere für das *Allokationsziel*, also den **kosteneffizienten und bedarfsgerechten**, d. h. an den Präferenzen orientierten **Einsatz der Produktionsfaktoren** zur Herstellung von Gütern und Dienstleistungen. Soweit dieses Ziel zu konkurrierenden Zielen wie dem Wachstums- oder Beschäftigungsziel in Konflikt gerät oder vom Marktmechanismus etwa aufgrund von Wettbewerbsbeschränkungen

nur unzureichend verwirklicht wird, bedarf es allerdings der öffentlichen Aktivität. Angesichts der Vielfalt ihrer Erscheinungsformen (hoheitliche Anordnungen durch Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsakte; Zahlung von Übertragungseinkommen; Bereitstellung von Infrastrukturleistungen usw.) wird deutlich, dass die öffentliche Finanzwirtschaft mit ihren finanzpolitischen Maßnahmen nur einen Ausschnitt der gesamten öffentlichen Aktivität darstellt, um die es beim Allokationsziel geht.

Die vordringliche allokationspolitische Aufgabe des Staates in einer Marktwirtschaft besteht darin, die Funktionsfähigkeit eines wohlfahrtsfördernden **Wettbewerbs zu sichern**. Zu Abweichungen zwischen dem Anspruch einer Wettbewerbswirtschaft und ihren Ergebnissen in den real existierenden Marktwirtschaften kommt es, wenn die Bedingungen eines allgemeinen Konkurrenzgleichgewichts auf bestimmten Faktor- und Gütermärkten nicht ausreichend erfüllt sind. Eine konsequente Wettbewerbspolitik gehört zwar zur Allokationspolitik, jedoch nicht unmittelbar zum Gegenstand der Finanzwissenschaft. Allerdings gilt es beispielsweise, die Auswirkungen der Besteuerung oder der Subventionsvergabe auf den Wettbewerb jeweils einzubeziehen.

Fragen der Finanzwissenschaft sind hingegen unmittelbar angesprochen, wenn ein anderer Bereich der Allokationspolitik, die **Bereitstellung öffentlicher Güter**, also Güter, die der Markt überhaupt nicht oder nur in unzureichendem Umfang anbietet, zur Rechtfertigung finanzwirtschaftlicher Aktivitäten herangezogen wird. Diese Güter weisen Merkmale bei der Produktion und/oder dem Konsum auf, die einer effizienten Allokation durch den Markt entgegenstehen und daher staatliche Eingriffe rechtfertigen (siehe 2. Kapitel). Zu den Gütern, die nicht allein über den Markt bereitgestellt werden, gehören neben der Außen- und Sicherheitspolitik auch die Umweltgüter, wie z. B. reine Luft und sauberes Wasser.

Aus der Summe der für die Erfüllung der Staatsaufgaben erforderlichen Ausgaben oder der dazu erforderlichen Einnahmen ergibt sich in Abhängigkeit von der historischen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklung und den Gegebenheiten eines Landes der **Staatsanteil**, dessen Höhe und Struktur einer gesonderten Bewertung unterzogen werden.

### 3 Distributionsziel

Neben der allokationspolitischen Begründung werden *distributionspolitische Ziele* zur Rechtfertigung finanzwirtschaftlicher Aktivitäten herangezogen. Im Vordergrund steht dabei die personale Einkommensverteilung, d. h. die Verteilung des Einkommens auf Individuen bzw. auf private Haushalte. Sie lässt sich aus der funktionalen Einkommensverteilung ableiten, indem die Entgelte für die Leistungen der eingesetzten Faktoren (Arbeit, Boden und Kapital) den privaten Haushalten zugerechnet werden. Die am Markt zustande kommende Einkommensverteilung ergibt sich aufgrund des Faktorangebots und der Faktorpreise und wird auch als **primäre Einkommensverteilung** bezeichnet. Die öffentlichen Eingriffe können darauf gerichtet sein, Mindesteinkommen (z. B. mittels Mindestlohn) und bestimmte Versorgungsstandards zu sichern. Analytisch gesehen entsteht im Zuge der Besteuerung und durch das staatliche Übertragungseinkommen eine neue