

GIACOMO CORNEO

---

# Öffentliche Finanzen: Ausgabenpolitik

5. Auflage



MOHR SIEBECK

NEUE ÖKONOMISCHE GRUNDRISS

# Neue ökonomische Grundrisse

Herausgegeben von

Jürgen Eichberger und Werner Neus





Giacomo Corneo

# Öffentliche Finanzen: Ausgabenpolitik

5., überarbeitete Auflage

Mohr Siebeck

GIACOMO CORNEO, geboren 1963; Studium der Volkswirtschaftslehre in Mailand; Promotion 1992 in Rom, 1993 in Paris, 1997 Habilitation in Bonn; 1998–2004 Professor für Volkswirtschaftslehre, insbes. Finanzwissenschaft in Osnabrück; seit 2004 Professor für Volkswirtschaftslehre/Finanzwissenschaft an der Freien Universität Berlin.

e-ISBN PDF 978-3-16-155933-4  
ISBN 978-3-16-155932-7  
ISSN 1434-3363 (Neue ökonomische Grundrisse)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

1. Auflage 2003
2. Auflage 2007 (überarbeitet)
3. Auflage 2009 (überarbeitet)
4. Auflage 2012 (überarbeitet)

© 2018 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohr.de](http://www.mohr.de)

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

Das Buch wurde von le-tex in Leipzig gesetzt und von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

„... Unsere Liebe gilt dem Schönen und Gerechten, ohne daß wir verschwenden, und wir lieben die Weisheit ohne Weichheit. Reichtum ist für uns mehr eine Gelegenheit zur Tat, als Anlaß zum Großtun. Arm zu sein und das einzugestehen, gilt uns nicht als Schande; beschämender erscheint es, sich nicht anzustrengen, um der Armut zu entgehen. Bei uns richtet ein und derselbe Mann seine Sorge auf das Leben der Polis und auf seine eigenen Angelegenheiten. Er bemüht sich, denkend und in zulänglicher Weise zu erfassen, was alle angeht, wenn sich auch der eine zu dieser, der andere zu jener speziellen Tätigkeit wenden mag. Wir sind die einzigen, die denjenigen, der nicht an den Angelegenheiten der Polis Anteil nimmt, nicht für einen ruhigen Bürger, sondern für einen unnützen Bürger halten. Es ist auch unsere Art, die Aufgaben der Polis recht zu beurteilen oder wenigstens recht zu bedenken; wir glauben nicht, daß die Aussprache darüber Schaden bringt – schädlich scheint uns vielmehr, wenn man an die Ausführung des Notwendigen geht, ohne sich vorher durch vernünftige Erörterung unterrichtet zu haben. Wir besitzen in besonderem Maße die Eigenschaft, das Äußerste zu wagen und zugleich gründlich zu durchdenken, was wir unternehmen wollen. Anderen entspringt Kühnheit aus unbewußter Dumpfheit, aus vernünftiger Erwägung aber furchtsames Zaudern. Für die stärksten Herzen aber dürfen mit Recht diejenigen gehalten werden, die sowohl die Gefahr als auch das angenehme Leben deutlich erkennen, dennoch aber der Gefahr nicht ausweichen.“

Thukydides, *Geschichte des Peloponnesischen Krieges, Grabrede des Perikles*



## Vorwort zur ersten Auflage

In diesem Buch werden Grundfragen zur Finanzpolitik, insbesondere die Ausgabenpolitik, moderner Wohlfahrtsstaaten erörtert. Das Buch entstand aus Vorlesungen an der Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, der Universität Bonn und der Universität Osnabrück; in Paris handelte es sich um Vorlesungen im Master-Studiengang, in Bonn und Osnabrück waren es Vorlesungen im Hauptstudium.

Nach einem einführenden Kapitel, in dem empirische Aspekte der öffentlichen Ausgaben vorgestellt werden, wird die Ausgabenpolitik in zwölf weiteren Kapiteln mittels mikroökonomischer Analysen beleuchtet. Teil 1 des Buches wendet die herkömmliche Theorie des Marktversagens an. Teil 2 entwickelt zusammen mit Teil 3 eine ökonomische Theorie des Wohlfahrtsstaates. Diese zweiteilige Gliederung trägt der doppelten Funktion des Wohlfahrtsstaates – Absicherung des Konsums und Verringerung der Ungleichheit – Rechnung. Teil 4 befaßt sich mit der Theorie öffentlicher Entscheidungsfindung.

Das Buch kann als Grundlage für eine einsemestrige Vorlesung mit vier Unterrichtsstunden pro Woche im Fach Finanzwissenschaft oder Wirtschaftspolitik verwendet werden. Die Darstellung erlaubt jedoch auch, zwei aufeinander aufbauende zweistündige Vorlesungen zu halten. In diesem Fall bietet es sich an, in der ersten Vorlesung die Teile 1 und 4 (Theorien des Marktversagens und der öffentlichen Entscheidungsfindung) und in der zweiten Vorlesung die Teile 2 und 3 (Theorie des Wohlfahrtsstaates) zu besprechen. Ein solcher Aufbau läßt sich sowohl vom Inhalt als auch vom Schwierigkeitsgrad der verwendeten Methoden her rechtfertigen.

Im Vergleich zu anderen finanzwissenschaftlichen Lehrbüchern ist für dieses die systematische Verwendung informationsökonomischer Begriffe kennzeichnend, welche in der modernen Institutionenökonomik eine zentrale Rolle spielen und für die theoretische Behandlung des Wohlfahrtsstaates geradezu unentbehrlich sind.

Eine weitere Besonderheit liegt darin, daß finanzpolitische Prinzipien meistens nicht nur erörtert, sondern auch formal bewiesen werden. Damit verbunden ist die Überzeugung, daß durch das Nachvollziehen der Beweise eine wesentlich tiefere Einsicht in die Prinzipien der Finanzpolitik gewonnen wird. Ich habe versucht, diese Beweise so einfach wie möglich zu halten, damit nur elementare Anforderungen an die mathematischen Fähigkeiten der Leser gestellt werden. Die meisten formalen Ausführungen sind in den Haupttext so eingebaut, daß der Lesefluß möglichst wenig beeinträchtigt wird. Bei den mathematisch anspruchsvolleren Beweisen sind Anfang und Ende der formalen Darstellung klar gekennzeichnet, damit sie bei einer ersten Lektüre zügig übersprungen werden können. Bezieht der Dozent auch diese Beweise mit ein, so dürfte sich das Buch auch für eine Vorlesung im Doktorandenstudium eignen.

Das Buch richtet sich nicht nur an Studierende, sondern auch an Praktiker in Politik und Verwaltung, die mit mikroökonomischen Grundbegriffen vertraut sind und die Gelegenheit suchen, die Grenzen und Möglichkeiten ökonomischer Staatstätigkeit über die tagespolitischen Probleme hinaus zu betrachten.



An dieser Stelle möchte ich all denen herzlich danken, die verschiedene Teile einer ersten Fassung des Buches kritisch gelesen und kommentiert haben. Es sind Dieter Bös, Michael Braulke, Thomas Gaube, Gábor Gyárfás, Barbara Heß, Stefan Homburg, Johannes Jaenicke, Christian Keuschnigg, Sonja Klose, Christoph Lülfesmann, André Rebentisch, Ulf von Lilienfeld-Toal und Uta Waßmuth. Für seine vielen konstruktiven Anregungen möchte ich mich bei Wolfram Richter besonders bedanken. Stark profitiert habe ich weiter von den wertvollen Kommentaren zweier anonymer Gutachter und denjenigen Rudolf Richters, Herausgebers der Reihe „Neue Ökonomische Grundrisse“. Schließlich gilt mein Dank Renate Ehmke, die aus unzähligen handschriftlichen Unterlagen eine wunderbare Druckvorlage herzustellen vermochte.

Osnabrück, im Februar 2003

Giacomo Corneo

### **Vorwort zur fünften Auflage**

In dieser Auflage werden aktuelle empirische Befunde sowie aktualisierte, in Deutschland geltende Regelungen präsentiert. Die Überarbeitung wurde von Johannes Brinkmann und Astrid Harnack wertvoll unterstützt.

Berlin, im Januar 2018

Giacomo Corneo

# Inhaltsverzeichnis

I	Institutionen und Kennziffern der öffentlichen Ausgaben . . . . .	1
I.1	Der öffentliche Sektor . . . . .	3
I.2	Der Haushaltsplan . . . . .	4
I.3	Der Budgetkreislauf in Deutschland . . . . .	6
I.4	Das Niveau der öffentlichen Ausgaben in Deutschland . . . . .	8
I.5	Öffentliche Ausgaben im Vergleich . . . . .	11
I.5.1	Zeitlicher Vergleich . . . . .	11
I.5.2	Internationaler Vergleich . . . . .	14
I.6	Die funktionale Gliederung der öffentlichen Ausgaben . . . . .	15
<b>Teil 1 Effizienzfördernde Ausgabenpolitik</b>		<b>17</b>
II	Öffentliche Güter . . . . .	19
II.1	Definition eines öffentlichen Gutes . . . . .	22
II.2	Ausgaben für öffentliche Güter . . . . .	24
II.3	Effiziente Allokationen . . . . .	25
II.4	Bereitstellung durch freiwillige Beiträge . . . . .	30
II.5	Die Lindahl-Lösung . . . . .	38
II.6	Unreine öffentliche Güter . . . . .	40
III	Externe Effekte . . . . .	47
III.1	Natur des Externalitätenproblems . . . . .	49
III.2	Effizienzförderung bei Umweltverschmutzung . . . . .	51
III.2.1	Ineffizientes Marktgeschehen . . . . .	52
III.2.2	Optimale Steuern und Subventionen . . . . .	56
III.3	Pekuniäre Externalitäten bei asymmetrischer Information . . . . .	60
III.4	Verträge und Kooperation . . . . .	62
III.5	Effizienzförderung bei Verteilungsexternalitäten . . . . .	63
III.5.1	Altruismus . . . . .	64
III.5.2	Statusträchtiges Verhalten . . . . .	71
IV	Natürliche Monopole . . . . .	79
IV.1	Technologische Gegebenheiten . . . . .	81
IV.2	Die Unmöglichkeit funktionsfähigen Wettbewerbs . . . . .	82
IV.3	First best . . . . .	83
IV.4	Second best . . . . .	85
IV.5	Nichtlineare Preissetzung . . . . .	87
IV.6	Bestreitbares Monopol . . . . .	90

<b>Teil 2</b>	<b>Staatliche Versicherung</b>	<b>95</b>
V	Der Wohlfahrtsstaat als Versicherungsschutz . . . . .	97
V.1	Versicherung und Redistribution . . . . .	100
V.2	Der Bedarf an kollektiver Versicherung . . . . .	102
V.3	Ein Grundmodell . . . . .	104
V.3.1	Die Annahmen . . . . .	104
V.3.2	Optimaler Wohlfahrtsstaat . . . . .	106
V.4	Berücksichtigung der Anreizwirkung . . . . .	108
V.4.1	Laissez faire . . . . .	109
V.4.2	Optimaler Wohlfahrtsstaat . . . . .	111
V.5	Gründe institutioneller Vielfalt . . . . .	114
VI	Marktversagen bei Versicherungen . . . . .	117
VI.1	Versicherungsmarkt bei symmetrischer Information . . . . .	120
VI.2	Versicherungsmarkt bei asymmetrischer Information . . . . .	122
VI.3	Vertragswettbewerb . . . . .	128
VI.4	Staatliches Eingreifen bei Nicht-Existenz des Gleichgewichts . . . . .	134
VI.5	Staatliches Eingreifen bei Existenz des Gleichgewichts . . . . .	135
VII	Staatliche Sicherung des Arbeitseinkommens . . . . .	143
VII.1	Anreizverträgliche Sozialversicherung . . . . .	144
VII.2	Ein Modell mit symmetrischer Information . . . . .	148
VII.3	Moralisches Risiko . . . . .	150
VII.4	Adverse Selektion . . . . .	154
<b>Teil 3</b>	<b>Staatliche Redistribution</b>	<b>159</b>
VIII	Gleichheit versus Effizienz . . . . .	161
VIII.1	Begründungen der Redistributionspolitik . . . . .	163
VIII.2	Die Zusatzlast der Umverteilung . . . . .	165
VIII.3	Umverteilung bei exogenem Markteinkommen . . . . .	168
VIII.3.1	Die Lorenzkurve . . . . .	168
VIII.3.2	Das Theorem von Atkinson . . . . .	170
VIII.3.3	Optimale Redistributionspolitik . . . . .	171
VIII.4	Umverteilung bei endogenem Markteinkommen . . . . .	173
VIII.4.1	Modellannahmen . . . . .	174
VIII.4.2	Die Anreizwirkung der Umverteilung . . . . .	175
VIII.4.3	Optimale Redistributionspolitik . . . . .	179
VIII.5	Gründe institutioneller Vielfalt . . . . .	181
IX	Öffentliche Bereitstellung privater Güter . . . . .	185
IX.1	Problemstellung . . . . .	188
IX.2	Das Grundmodell bei laissez faire . . . . .	189

IX.3	Staatliches Monopol . . . . .	190
IX.3.1	Rawlssche Wohlfahrtsfunktion . . . . .	191
IX.3.2	Benthamsche Wohlfahrtsfunktion . . . . .	193
IX.4	Duale Bereitstellung . . . . .	195
IX.4.1	Vergleich zum staatlichen Monopol . . . . .	195
IX.4.2	Vergleich zum laissez faire . . . . .	198
IX.5	Weitere Gründe für den sozialisierten Konsum . . . . .	199
X	Armutsbekämpfung . . . . .	205
X.1	Die Bestimmung bedürftigkeitsabhängiger Hilfeleistungen . . . . .	207
X.2	Vollständige Information . . . . .	210
X.2.1	Wohlfahrtssicherung . . . . .	211
X.2.2	Einkommenssicherung . . . . .	212
X.3	Asymmetrische Information über Erwerbstätigkeit . . . . .	215
X.3.1	Volle Anrechnung . . . . .	216
X.3.2	Negative Einkommensteuer . . . . .	218
X.3.3	Nichtlineare Hilfeleistungen . . . . .	220
X.4	Asymmetrische Information über Einkommen und Erwerbstätigkeit . . . . .	221
X.4.1	Workfare . . . . .	222
X.4.2	Realleistungen . . . . .	228

#### **Teil 4 Öffentliche Entscheidungsfindung 231**

XI	Aggregation der Informationen . . . . .	233
XI.1	Das Condorcet-Theorem . . . . .	234
XI.2	Rationales Wahlverhalten . . . . .	240
XI.3	Aggregation der Informationen durch weitere Institutionen . . . . .	242
XII	Aggregation der Präferenzen . . . . .	247
XII.1	Wahlverfahren . . . . .	248
XII.2	Das Unmöglichkeitstheorem von Arrow . . . . .	250
XII.3	Soziale Wohlfahrtsfunktionen . . . . .	254
XII.4	Der Zufallsdiktator . . . . .	258
XII.5	Unimodale Präferenzen . . . . .	259
XII.6	Strategisches Abstimmen . . . . .	261
XII.6.1	Manipulierbarkeit bei beliebigen Präferenzen . . . . .	261
XII.6.2	Nicht-Manipulierbarkeit bei unimodalen Präferenzen . . . . .	263
XIII	Revelationsmechanismen . . . . .	267
XIII.1	Der Clarke-Groves-Mechanismus für Projekte fester Größe . . . . .	269
XIII.1.1	Annahmen . . . . .	269
XIII.1.2	Pareto-Effizienz . . . . .	270
XIII.1.3	Offenbarung der Präferenzen . . . . .	271

XIII.1.4	Das Problem des finanziellen Überschusses . . . . .	274
XIII.1.5	Das Koalitionenproblem . . . . .	277
XIII.2	Der Clarke-Groves-Mechanismus für Projekte variabler Größe . . . . .	279
XIII.3	Der expected externality mechanism . . . . .	282
XIII.4	Private Bereitstellung unter asymmetrischer Information . . . . .	285
XIV	Kosten-Nutzen-Analyse . . . . .	289
XIV.1	Kompensationstest . . . . .	290
XIV.2	Kompensationsvariation . . . . .	291
XIV.3	Äquivalenzvariation . . . . .	295
XIV.4	Operationalisierung . . . . .	296
XIV.4.1	Exakte Bestimmung . . . . .	297
XIV.4.2	Approximation . . . . .	297
XIV.5	Bewertung bei fehlendem Marktpreis . . . . .	299
XIV.5.1	Natürliche Umwelt . . . . .	300
XIV.5.2	Zeitersparnisse . . . . .	301
XIV.5.3	Statistisches Menschenleben . . . . .	303
XIV.6	Diskontierung . . . . .	305
XIV.7	Risikobewertung . . . . .	307
	Literaturverzeichnis . . . . .	313
	Index . . . . .	319

## Kapitel I

# Institutionen und Kennziffern der öffentlichen Ausgaben

Dieses Buch befaßt sich mit der ökonomischen Analyse öffentlicher Finanzen. Dabei konzentriert es sich auf entwickelte kapitalistische Volkswirtschaften wie etwa Deutschland oder die Vereinigten Staaten von Amerika. In solchen Ländern weist das Wirtschaftssystem drei grundlegende institutionelle Merkmale auf: erstens befinden sich die ökonomischen Ressourcen überwiegend in *privatem Eigentum*. Zweitens wird ein Großteil dieser Ressourcen durch *Markttransaktionen* alloziiert. Drittens greift die *öffentliche Hand* systematisch in das Wirtschaftsgeschehen ein. Die ökonomische Tätigkeit des Staates geht weit über den Schutz des Eigentums und die Erzwingung der Einhaltung von Privatverträgen hinaus; es handelt sich vielmehr um einen komplexen und weitreichenden *Wohlfahrtsstaat*. Um zu betonen, daß in entwickelten kapitalistischen Volkswirtschaften der Staat nicht nur eine Ordnungsfunktion übernimmt, sondern die Funktionsweise des Wirtschaftssystems wesentlich mitbestimmt, werden diese Volkswirtschaften im Englischen als *mixed economies* bezeichnet.

Die ökonomischen Eingriffsrechte der öffentlichen Hand sind in vielen Ländern konstitutionell verankert. Beispielsweise lautet Art. 14 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen“. Aufgrund dieses *Prinzips der Sozialpflichtigkeit des Eigentums* ist es Aufgabe der öffentlichen Hand, den Mißbrauch ökonomischer Ressourcen zu verhindern und solche Maßnahmen zu ergreifen, die den Einsatz der Ressourcen zugunsten des Gemeinwohls fördern. Spiegelbildlich sind die Eingriffsforderungen der öffentlichen Hand grundsätzlich dort aufzugeben, wo die Bürger legitimen Gebrauch von ihrem Recht auf ökonomische Freiheit machen.<sup>1</sup>

Bei der Analyse staatlicher Finanzpolitik steht in diesem Buch die *Ausgabenpolitik* im Vordergrund. Hierunter sind sowohl die staatliche Verwendung finanzieller Mittel als auch die Verfahren zu verstehen, wodurch jene Verwendung festgelegt wird. Die primäre Aufgabe des Buches besteht darin, einen Überblick über die Theorie der Ausgabenpolitik zu bieten. Der finanzwissenschaftlichen Tradition folgend, wird die Ausgabenpolitik in Beziehung zu zwei grundlegenden ökonomischen Konzepten gesetzt: Effizienz und Verteilung.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>So lautet Art. 2 Abs. 1 des deutschen Grundgesetzes: „Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.“

<sup>2</sup>Außerdem behandelt die Finanzwissenschaft die Ausgabenpolitik im Hinblick auf die Stabilisierung des Konjunkturzyklus. Diese Problematik wird hier nicht erörtert. Während Effizienz und Verteilung vorzügliche Gegenstände der mikroökonomischen Analyse sind, bedarf die Erörterung

Aus der Effizienzperspektive werden Fragen der folgenden Art erörtert:

- Nach welchen Regeln müssen öffentliche Gelder ausgegeben werden, damit eine Pareto-effiziente Allokation der Ressourcen herbeigeführt wird?
- Nach welchen Regeln müssen öffentliche Gelder ausgegeben werden, damit eine Pareto-Verbesserung gegenüber dem Status quo eintritt?
- Welche Effizienzeinbußen werden durch unterschiedliche Ausgabenprogramme verursacht?

Aus der Verteilungsperspektive interessieren folgende Fragen:

- Wie kann die Finanzpolitik zu einer angemessenen Verteilung des Wohlstands beitragen?
- Welche distributiven Effekte werden von unterschiedlichen Ausgabenprogrammen ausgelöst?
- Wie kann ein distributives Ziel – z. B. die Beseitigung von Armutslagen – mit möglichst niedrigen öffentlichen Ausgaben erreicht werden?

Ferner geht es in diesem Buch um die Interaktion zwischen Effizienz und Verteilung. Hierbei wird erklärt, unter welchen Umständen die Verfolgung distributiver Ziele mittels finanzpolitischer Maßnahmen signifikante Effizienzverluste mit sich bringt, und unter welchen Umständen distributive Maßnahmen zugleich effizienzfördernd wirken.

Die methodologische Perspektive des Buches kann folgendermaßen zusammengefaßt werden: Effizienz und eine bestimmte Wohlstandsverteilung werden als die vorrangigen ökonomischen Ziele des Gemeinwesens unterstellt und finanzpolitische Maßnahmen und Verfahren im Hinblick auf die Erreichung jener Ziele erörtert. Hierbei wird vom politischen Prozeß abstrahiert, welcher diese Maßnahmen oder Verfahren einzuführen hat; ebenfalls werden die administrativen Probleme, die bei der Implementierung der besprochenen Maßnahmen und Verfahren auftreten können, nicht behandelt.

Diesem Ansatz entsprechend bietet das Buch in erster Linie eine Aufklärung über die ökonomische Wirkungsweise denkbarer Finanzpolitik und nur bedingt eine Erklärung der Ursachen real existierender Finanzpolitik. Die Fiktion eines „wohlwollenden Planers“ wird durchgehend benutzt, um die ökonomische Rolle der Finanzpolitik auf pädagogische Weise zu erläutern. Gewissermaßen dient diese Fiktion dem Entwurf einer „Politikberatung“ im Gegensatz zu einer „Politikerberatung“. Wie die politische Ökonomie und die Verfassungsökonomik überzeugend nachgewiesen haben, gibt es viele Gründe, weshalb die Regierenden nicht unbedingt das tun, was dem Gemeinwesen dienlich ist. Doch, um das Mißverhalten von Regierenden erkennen zu können, muß man zuerst erfassen, was das angebrachte Verhalten ist. Hierzu soll das vorliegende Buch befähigen.<sup>3</sup>

---

der Stabilisierungspolitik eines makroökonomischen Ansatzes; auch diesen zu präsentieren hätte den Rahmen dieses Buches gesprengt. Für einen guten Überblick über die fiskalische Stabilisierungspolitik sehe man z. B. NOWOTNY (1999, Kap. 24).

<sup>3</sup>Die verfassungsökonomische Sicht des Staates wird ausführlich in anderen Büchern dieser Reihe behandelt; siehe RICHTER und FURUBOTN (1999, Kap. IX) sowie BREYER und KOLMAR (2001, Kap. 3).

Im Laufe des Buches wird die Finanzpolitik hauptsächlich anhand mikroökonomischer Modelle analysiert. Diese ermöglichen es, die jeweilige Fragestellung zu präzisieren und Vermutungen zu überprüfen. Oft können Zusammenhänge erst durch die Studie mikroökonomischer Modelle ans Licht gebracht werden, da die ökonomische Intuition sie nicht zu errahnen vermag. Das Studium der Modelle soll auch dazu dienen, die Intuition des Lesers in Bezug auf finanzpolitische Fragen zu verfeinern.

Die behandelten Modelle können von jedem nachvollzogen werden, der über mikroökonomische Grundkenntnisse und etwas Geduld verfügt. Richtig nutzen kann die Modelle jedoch nur, wer sie in Verbindung zur Realität zu bringen vermag, indem auf quantitative und institutionelle Kenntnisse zurückgegriffen wird. In diesem ersten Kapitel werden daher einige *empirische Grundzüge* der Ausgabenpolitik – unter besonderer Berücksichtigung Deutschlands und ohne Anspruch auf Vollständigkeit – vorgestellt.

## I.1 Der öffentliche Sektor

Für die konzeptuelle Abgrenzung des öffentlichen Sektors sind drei Begriffsbestimmungen gebräuchlich:

(1) Den öffentlichen Sektor im engeren Sinn bilden die *Gebietskörperschaften*. In Deutschland setzen sich die Gebietskörperschaften aus Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden zusammen. Gegebenenfalls kann auch die EU unter diesen Begriff des öffentlichen Sektors subsumiert werden.

(2) Eine erweiterte Begriffsbestimmung schließt mit den Gebietskörperschaften die *Parafisci* in die Definition des öffentlichen Sektors ein.<sup>4</sup> Parafisci sind organisatorisch selbständige Einrichtungen ohne Hoheitsrechte, die mit Hilfe eigener zweckgebundener Finanzmittel öffentliche Aufgaben erfüllen. Zu diesen intermediären Finanzgewalten gehören in Deutschland der Bereich der Sozialversicherung mit gesetzlicher Kranken-, Pflege-, Unfall-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung sowie bestimmte Sondervermögen öffentlicher Haushalte.

(3) Ein dritter Bereich, der zur weitesten Definition des öffentlichen Sektors führt, ist derjenige der *öffentlichen Unternehmen*. Neben Unternehmen im öffentlichen Eigentum gehören dazu auch öffentliche Unternehmensbeteiligungen. Der öffentliche Sektor wird gemäß dieser Definition aus Gebietskörperschaften, Parafisci und öffentlichen Unternehmen gebildet.

Für eine sachkundige Erfassung der öffentlichen Ausgaben ist es erforderlich, auf die verwendete Definition des öffentlichen Sektors genau zu achten. Insbesondere können zu enge Definitionen zu Fehleinschätzungen führen, da die konkrete Erfüllung einzelner öffentlicher Funktionen in institutionell unterschiedlicher Form erfolgen

---

<sup>4</sup>Diese Definition des öffentlichen Sektors wurde als Bezugspunkt für die Festlegung finanzwirtschaftlicher Ziele in den EU-Verträgen von Maastricht und Amsterdam verwendet. So wurde in Maastricht vereinbart, daß die jährliche Neuverschuldung des öffentlichen Sektors eines EU-Mitgliedslandes 3 % seines Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten darf; der Schuldenstand soll 60 % des BIPs nicht überschreiten. Die zwei weiteren Stabilitätskriterien von Maastricht betreffen die Preissteigerungsrate und das Niveau langfristiger Zinssätze.



kann. Beispielsweise können kommunale Aktivitäten im Verkehrs- und Versorgungsbereich direkt im Rahmen der Kommunalverwaltung, d. h. einer Gebietskörperschaft, oder über öffentliche Unternehmen durchgeführt werden.

Im Laufe des Buches wird grundsätzlich die zweite Definition verwendet, wonach der öffentliche Sektor aus Gebietskörperschaften und Parafisci besteht. Wenn anderweitige Definitionen verwendet werden, wird hierauf explizit hingewiesen.

## I.2 Der Haushaltsplan

Der *Haushaltsplan* ist die buchhalterische Grundlage staatlicher Ausgabenpolitik für eine bestimmte Periode – meistens ein Jahr. Gemäß einem korrekt aufgestellten Haushaltsplan sind die Ausgaben durch Einnahmen in gleicher Höhe zu decken. Zu den Einnahmequellen des Staates können Steuern, Zölle, Beiträge, Gebühren, Erwerbseinkommen, Vermögensveräußerungen und Kreditaufnahme zählen. Bei Vorliegen kreditfinanzierter Ausgaben spricht man von einem *Haushaltsdefizit*.

In demokratischen Staaten erfolgt die Verabschiedung des Haushaltsplans per Beschluß der Volksvertreter im Parlament, sei es auf Bundes-, Landes- oder Gemeindeebene. *Durch Bewilligung des Haushaltsplans autorisieren und verpflichten zugleich die Volksvertreter die Exekutive, Ausgaben zu tätigen und Einnahmen zu erzielen.* Durch einen vom Parlament verabschiedeten Haushaltsplan erhält die Ausgabenpolitik ihre juristische Legitimation.

Da im öffentlichen Haushaltsplan Vorschriften eingebracht werden können, welche die ökonomische Lage des Gemeinwesens maßgeblich beeinflussen, unterliegen die Erstellung, Ausführung und Kontrolle des Haushaltsplans einer Reihe komplexer Normen, die teilweise sogar konstitutionell verankert sind. Beispielsweise behandelt das deutsche Grundgesetz den *Haushaltsplan des Bundes* in den Art. 110–115. Präzisiert und ergänzt werden diese Normen durch die Bundeshaushaltsordnung. Auf den Haushaltsplan des Bundes beziehen sich die Ausführungen im Rest dieses Abschnitts.

Im Haushaltsplan des Bundes müssen sämtliche Ausgaben, Einnahmen und Verpflichtungsermächtigungen enthalten sein (*Grundsatz der Vollständigkeit*). Der Haushaltsplan muß übersichtlich und aussagekräftig gegliedert werden (*Grundsatz der Klarheit*). Er ist vor jener Periode zu erstellen, für die er Gültigkeit haben soll (*Grundsatz der Vorherigkeit*). Diese Gestaltungsprinzipien dienen der Transparenz der fiskalischen Tätigkeit des Staates. Sie schaffen für Unternehmen und Haushalte bessere Bedingungen um ihre Konsumausgaben, Ersparnisse und Investitionen zu planen.

Der Haushaltsplan des Bundes wird nach Ministerien oder Ressorts gegliedert. Jedem Ressort ist ein *Einzelplan* mit eigenen Ausgaben und Einnahmen zugeordnet, wobei das einzelne Ressort ein Defizit oder einen Überschuß aufweisen darf. Ein formaler Haushaltsausgleich hat nur für die Gesamtheit aller Ressorts zu erfolgen.

Der Hauptteil der Einnahmen wird im Einzelplan der Allgemeinen Finanzverwaltung und der Bundesschuld verbucht; die meisten Einzelpläne sind dagegen defizitär. Der Einzelplan des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ist derjenige, der die

Tabelle I.1: Die (Soll-)Ausgaben des Bundes nach Einzelplänen für das Haushaltsjahr 2017, in Mio. Euro

01	Bundespräsident und Bundespräsidialamt	36,5
02	Deutscher Bundestag	870,2
03	Bundesrat	28,5
04	Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt	2.798,0
05	Auswärtiges Amt	5.232,4
06	Inneres	8.977,6
07	Justiz und Verbraucherschutz	838,6
08	Finanzen	6.194,0
09	Wirtschaft und Energie	7.735,0
10	Ernährung und Landwirtschaft	6.002,6
11	Arbeit und Soziales	137.582,4
12	Verkehr und digitale Infrastruktur	27.911,4
14	Verteidigung	37.004,8
15	Gesundheit	15.159,2
16	Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	5.621,3
17	Familie, Senioren, Frauen und Jugend	9.523,2
19	Bundesverfassungsgericht	31,6
20	Bundesrechnungshof	150,9
21	Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit	15,4
23	Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	8.541,0
30	Bildung und Forschung	17.649,9
32	Bundesschuld	19.991,0
60	Allgemeine Finanzverwaltung	11.204,4
	Insgesamt	329.100,0

Quelle: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2017a).

bei weitem höchsten Ausgaben aufweist. Wie Tabelle I.1 zeigt, stellen die Ausgaben dieses Ministeriums fast die Hälfte der Gesamtausgaben des Bundes dar.

Die Einzelpläne der Ressorts sind nach *Kapiteln* untergliedert. Jedes Kapitel ist in der Regel einer bestimmten Verwaltung innerhalb des Ressorts zugeordnet. Weiter sind Kapitel nach *Titeln* untergliedert, die in der Haushaltssystematik des Bundes die kleinsten haushaltstechnischen Einheiten darstellen.

Der Haushaltsplan besteht aus den beschriebenen Einzelplänen und dem *Gesamtplan*. Letzterem sind eine Haushaltsübersicht, eine Finanzierungsübersicht und ein Kreditfinanzierungsplan beigelegt, die insgesamt den Überblick über den Bundeshaushalt erleichtern.

Anlagen des Haushaltsplans sind der Verwaltungs- und der Vermögenshaushalt. Der *Verwaltungshaushalt* enthält eine Gliederung der Ausgaben und der Einnahmen der laufenden Rechnung. Der *Vermögenshaushalt* enthält eine Gliederung der Ausgaben und der Einnahmen der Kapitalrechnung. Beide richten sich nach Aggregaten unterschiedlicher Hauptgruppen.

Unter den vielen Haushaltsdokumenten besitzt die *Funktionenübersicht* eine besondere ökonomische Aussagekraft. Darin wird nämlich das Budget nach ökonomi-

schen Aufgabengebieten zusammengefaßt. Auf die Funktionenübersicht wird später im Laufe dieses Kapitels näher eingegangen.

Neben dem jährlichen Haushaltsplan erstellen die Regierungen der OECD-Länder auch *mittelfristige Budgets*, die eine Periode von drei bis fünf Jahren abdecken. Diese mittelfristige Budgetplanung ist eine prinzipiell wichtige Ergänzung zum jährlichen Haushaltsplan. Erstens können hierdurch die mittelfristigen demographischen und strukturellen Änderungen sowie die Entwicklung der Staatsverschuldung und der Verlauf der Konjunktur berücksichtigt werden. Zweitens werden allen Wirtschaftssubjekten Informationen zur Verfügung gestellt, die für ihre Planungen große Bedeutung haben können. Schließlich wird die Regierung gezwungen, die Implikationen der eigenen finanzpolitischen Entscheidungen für den Handlungsraum der Nachfolgeregierung offenzulegen. Hierdurch wird die fiskalische Selbstdisziplin der Regierung gefördert.

In Deutschland erfolgt die mittelfristige Budgetplanung durch den *Finanzplan*, der alle voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben für einen Zeitraum von fünf Jahren enthält. Im Gegensatz zum Haushaltsplan ist der Finanzplan nicht vollzugsverbindlich. Die Bundesregierung legt ihn dem Parlament zur Information vor, eine Beschlußfassung als Gesetz findet jedoch nicht statt. Aus diesen Gründen ist in dem deutschen Finanzplan eher ein Informations- als ein Planungsinstrument des Staates zu sehen.

### I.3 Der Budgetkreislauf in Deutschland

Wie kommt der Haushaltsplan zustande und in welchen Etappen erfolgt seine Bewilligung, Vollstreckung und Kontrolle? Durch die Betrachtung des Budgetkreislaufs lernt man die verschiedenen *institutionellen Akteure* kennen, welche die Ausgabenpolitik gestalten. In Deutschland sind dies vor allem die Bundesregierung, der Bundestag, der Bundesrat und bestimmte Teile der öffentlichen Verwaltung.

Weshalb bestehen moderne Staaten nicht aus einem monolithischen Entscheidungsträger, sondern aus einem komplexen Gefüge interdependenter Institutionen, welche nach unterschiedlichen Regeln handeln und mit unterschiedlichen Befugnissen ausgestattet sind? Die Antwort ist zweifach. Zum einen ist dieses Gefüge durch die ungleichmäßige Verteilung von Kompetenzen und die Vorteile der Arbeitsteilung begründet. Zum anderen verkörpert es das Prinzip der *checks and balances*. Staatliche Politik, unter anderem die Finanzpolitik, sollte in einer Demokratie stets dem Willen des Gemeinwesens entsprechen. Diese Anforderung verlangt Vorschriften, die eine enge Kontrolle der Regierung durch die Bürger bzw. durch ihre parlamentarischen Vertreter ermöglichen. Gleichwohl sollte das finanzpolitische Handeln in zeitlicher, räumlicher und sachlicher Hinsicht effektiv sein. Dies setzt eine weitgehende Entscheidungsautonomie der Regierung voraus. Ein durch mehrere interdependente Institutionen gekennzeichnetes Staatswesen kann als Kompromiß zwischen diesen zwei wichtigen Desiderata angesehen werden.

Ein System von checks and balances charakterisiert auch die Finanzpolitik in Deutschland. Betrachtet man den Haushaltsplan des Bundes, so erkennt man jenes

System an den vier Phasen des Budgetkreislaufs. Am Anfang dieses Prozesses steht die *Aufstellung eines Haushaltsentwurfs durch die Exekutive*. Meistens beginnt die Vorbereitungsphase mehr als 12 Monate vor dem betreffenden Haushaltsjahr.

Der Finanzminister hat den Budgetentwurf zu erstellen. Kennzeichnend für diese Phase sind die Verhandlungen des Finanzministers mit den verschiedenen Ressorts über die Verteilung der eingeplanten Mittel.

Der Haushaltsentwurf wird dann vom Finanzkabinett beschlossen. Diesem gehören der Bundeskanzler, der Chef des Bundeskanzleramts und die Bundesminister für Finanzen, für Wirtschaft und des Inneren an. Daraufhin wird der Entwurf dem Gesamtkabinett zur Bewilligung vorgelegt.

Der bewilligte Haushaltsentwurf wird zusammen mit einem Finanzbericht den gesetzgebenden Körperschaften zugeleitet. Im Finanzbericht schildert der Finanzminister den Stand der Finanzwirtschaft. Insbesondere werden hier die Ergebnisse der fünfjährigen Finanzplanung dargestellt.

Die zweite Phase des Budgetkreislaufs besteht aus der *parlamentarischen Beratung und Verabschiedung des Haushaltsgesetzes*. Gemäß dem Vorherigkeitsgrundsatz sollte diese Phase vor Beginn der Haushaltsperiode beendet sein. Meistens bleiben dem Parlament für die Feststellung des Haushaltsplans rund drei Monate Zeit.

Zunächst berät der Bundesrat die Gesetzesvorlage und leitet seine Stellungnahme der Regierung zu. Diese ändert unter Umständen ihren Vorschlag ab und übergibt ihn mit den Bemerkungen des Bundesrates und ihrer eigenen Stellungnahme dem Bundestag.

Die erste Lesung des Kabinettsentwurfes im Bundestag beginnt mit einer Rede des Finanzministers über die Regierungspolitik; die anschließende Haushaltsdebatte findet in der Regel unter großem Interesse der Öffentlichkeit statt.

Nach der ersten Lesung wird der Haushaltsentwurf mit möglichen Stellungnahmen des Bundesrates und der Bundesregierung an den Haushaltsausschuß des Bundestages übergeben. Dort wird der Entwurf Titel für Titel überprüft. Das Ergebnis der Beratungen dieses Ausschusses wird in einem Bericht an das Plenum festgehalten.

In der zweiten Lesung werden Abänderungsanträge gestellt. Der Bundestag kann Kürzungen von Ausgaben frei bestimmen. Hingegen bedürfen Ausgabenerhöhungen der Zustimmung der Bundesregierung. Eine entsprechende Regel gilt für eine Änderung der Einnahmen: vom Bundestag verlangte Einnahmesenkungen bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung.

Die dritte Lesung sieht eine erneute Generaldebatte vor und endet mit einer Schlußabstimmung über den Haushaltsplan. Inhaltlich stellt das verabschiedete Haushaltsgesetz einen Kompromiß zwischen den Standpunkten von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung dar. Formal besteht das Gesetz aus wenigen Paragraphen mit allgemeinen Bestimmungen und einer Anlage, die den eigentlichen Haushaltsplan enthält.

Die dritte Phase des Budgetkreislaufs ist diejenige des *Vollzugs des Haushaltsplans* durch die Verwaltung. Grundsätzlich darf die Verwaltung die Haushaltsmittel nicht überschreiten und nur für den bewilligten Zweck verwenden. Erhebliche Abweichungen vom Haushaltsgesetz erfordern einen vom Parlament verabschiedeten

Nachtragshaushalt, geringfügige Änderungen bedürfen dagegen lediglich der Zustimmung des Finanzministers. Wenn im Zuge unvorhergesehener Ereignisse der Haushaltsausgleich gefährdet erscheint, kann der Finanzminister eine haushaltswirtschaftliche Sperre verhängen.

Bei der Verausgabung folgt die Verwaltung bestimmten Grundsätzen, die in der Bundeshaushaltsordnung festgelegt sind. Die Ausgabensätze sind Höchstbeträge, die nicht ausgegeben werden müssen. Bei der Mittelverwendung soll die Verwaltung wirtschaftlich und sparsam handeln. Dem Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen muß eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.

Trotz verschiedener Restriktionen verfügt die Verwaltung bei der Ausführung des Haushaltsplans über weitreichende Entscheidungsbefugnisse. Letztlich entscheidet die Verwaltung, wie die im Haushaltsgesetz für einen bestimmten Zweck gebuchte Summe tatsächlich ausgegeben wird. Am Ende des Haushaltsjahres muß die Verwaltung die Haushaltsrechnung vorlegen, die das Ist-Ergebnis nachweist. Sie bildet die rechnerische Grundlage für den Soll-Ist-Vergleich. Sowohl der kassenmäßige Abschluß als auch der Haushaltsabschluß sind in einem Bericht zu erläutern.

Der Prozeß des Budgetkreislaufes endet dann mit der *Kontrolle der Haushaltsführung*. Schwerpunkt dieser Phase ist die Prüfung durch den Bundesrechnungshof, eine von der Exekutive unabhängige Institution. Sie hat sowohl eine Ordnungsmäßigkeits- als auch eine Wirtschaftlichkeitsprüfung zu leisten. Die Prüfungsergebnisse werden dem Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung zugeleitet.

Anschließend findet – mit relativ großem zeitlichen Abstand zur betrachteten Haushaltsperiode – eine politische Kontrolle statt. Der Bericht des Bundesrechnungshofes wird vor allem durch den Rechnungsprüfungsausschuß erörtert. Dieser ist ein Unterausschuß des Haushaltsausschusses des Bundestags. Das Plenum des Bundestags verifiziert dann die Übereinstimmung der von der Regierung ergriffenen Maßnahmen mit den vorgegebenen Zielen und beschließt zuletzt die Entlastung der Regierung.

## I.4 Das Niveau der öffentlichen Ausgaben in Deutschland

Kennzahlen über den Umfang der öffentlichen Ausgaben können verschiedenen statistischen Publikationen entnommen werden. Wichtige Quellen sind in Deutschland das Statistische Bundesamt und das Bundesministerium der Finanzen. Daten über die öffentlichen Ausgaben in den EU-Mitgliedsstaaten sammelt Eurostat. Noch breitere internationale Datensätze über die Ausgaben des öffentlichen Sektors werden von der OECD und der Weltbank zur Verfügung gestellt. Viele Daten können über das Internet bezogen werden.

Bei der ökonomischen Interpretation der Kennzahlen ist große Vorsicht geboten, da im Grunde *öffentliche Aufgaben mit unterschiedlicher Ausgabenintensität erfüllt werden können*. Beispielsweise kann die öffentliche Hand ein bestimmtes ökologisches Ziel erreichen, indem sie Unternehmen subventioniert, die umweltfreundliche Produktionsverfahren anwenden, oder indem sie umweltschädliche Produktionsver-

Tabelle I.2: Ausgaben des öffentlichen Sektors in Deutschland 2016<sup>1</sup>

	Mrd. Euro	in % des BIP
Bund	362,7	11,5
Länder	370,6	11,8
Gemeinden	241,7	7,7
Staatsausgaben insgesamt <sup>2</sup>	1.326,1	42,2

1) Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

2) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung.

Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT (2017a).

fahren mit Gebühren belegt oder gar verbietet. So kann derselbe Sachverhalt zu ganz unterschiedlichen Volumina an öffentlichen Ausgaben und Einnahmen führen.

*In Deutschland betragen im Jahr 2016 die Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors, d. h. der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung, etwa 1.326 Mrd. Euro.* Wie aus den Daten der Tabelle I.2 berechnet werden kann, entfallen etwas mehr als zwei Drittel der öffentlichen Ausgaben auf die Gebietskörperschaften und rund ein Drittel auf die Sozialversicherung.

Um die Größenordnung der öffentlichen Ausgaben zu verdeutlichen, sei erwähnt, daß im Jahr 2016 in Deutschland mehr als 82 Mio. Menschen in etwa 40 Mio. Haushalten lebten, wobei unter Haushalt jede zusammenwohnende und eine wirtschaftliche Einheit bildende Personengemeinschaft sowie alleinlebende Personen zu verstehen sind. Somit betragen die jährlichen öffentlichen Ausgaben in Deutschland pro Kopf etwa 16 200 Euro und die jährlichen Ausgaben pro Haushalt beliefen sich auf knapp 33 200 Euro.

Ein oft herangezogenes Maß der öffentlichen Finanzwirtschaft ist die *Staatsausgabenquote*. Sie ergibt sich als Quotient aus den Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors und dem Bruttoinlandsprodukt (BIP). Letzteres betrug in Deutschland im Jahr 2016 knapp 3 145 Mrd. Euro. Daher lag *die deutsche Staatsausgabenquote im Jahr 2016 bei rund 42,2 %*.

Wohlgemerkt enthalten die Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors sowohl Ausgaben für den Kauf von Gütern und Dienstleistungen als auch Transferzahlungen an Haushalte und Unternehmen. Da die Transferausgaben lediglich eine Kaufkraftübertragung zugunsten des privaten Sektors darstellen, ist die Staatsausgabenquote kein korrektes Maß für den realen Ressourcenanspruch des öffentlichen Sektors.

Die Ausgaben des öffentlichen Sektors können in *Ausgaben der laufenden Rechnung* und *Ausgaben der Kapitalrechnung* gegliedert werden. Die Ausgaben der laufenden Rechnung beziehen sich auf diejenigen Ausgaben, die für die normale staatliche Aufgabenerfüllung notwendig sind. Hingegen beziehen sich die Ausgaben der Kapitalrechnung auf die öffentlichen Investitionen; diese erhöhen die Leistungsfähigkeit des Staates. Über den Umfang dieser zwei Ausgabenarten in Deutschland gibt Tabelle I.3 Auskunft. Im Jahr 2015 betragen die Ausgaben für die laufende Rechnung über das zehnfache der Ausgaben der Kapitalrechnung.

Tabelle I.3: Kassenmäßige öffentliche Ausgaben nach Arten in Deutschland für 2015 in Mrd. Euro

	Insgesamt	Bund <sup>1</sup>	Länder <sup>2, 3, 4</sup>	Gemeinden/ Gem.verbände	Sozial- versicherung
<b>Ausgaben der laufenden Rechnung</b>	1.185,4	312,2	313,7	197,8	573,8
- Personalausgaben	263,2	47,7	135,2	60,6	19,7
- laufender Sachaufwand	354,5	30,6	46,1	51,0	226,9
- Zinsausgaben	50,8	29,8	16,9	4,0	0,1
- lfd. Zuweisungen, Zuschüsse und Schuldendiensthilfen	1.086,3	226,0	150,1	131,6	549,1
<b>Ausgaben der Kapitalrechnung</b>	87,4	29,0	41,5	29,9	2,3
- Erwerb von Sachvermögen	13,5	2,1	4,2	6,7	0,5
- Vermögensübertragung	49,9	22,5	24,6	2,8	0
- Darlehen	7,6	1,0	4,9	1,7	0
- Erwerb von Beteiligungen	8,5	0,4	4,3	2,4	1,5
- Tilgung an öffentlichen Bereich	2,2	0	1,1	1,1	-
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	1.272,8	341,3	355,2	227,7	576,0
<b>Besondere Finanzierungsvorgänge</b>					
- Schuldentilgung am Kreditmarkt	291,3	193,9	87,2	10,1	0,1

1) Einschließlich Extrahaushalte (ERP-Sondervermögen, Bundeseisenbahnvermögen, Erblastentilgungsfonds, Entschädigungsfonds, Versorgungsrücklage sowie Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. (BPS-PT)).

2) Einschließlich Extrahaushalte (ausgegliederte Hochschulen mit eigenem Rechnungswesen, aus den öffentlichen Haushalten ausgegliederte Statistische Ämter der Länder und Landesbetriebe für Straßenbau/-wesen bzw. für Verkehr).

3) Ohne Auslaufperiode.

Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT (2016).

Die Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben nach Arten liefert einen Hinweis auf das Verhältnis zwischen der unmittelbaren Ressourcenbeanspruchung der öffentlichen Hand und der Kaufkraftübertragung zugunsten des privaten Sektors.

Der Ressourcenanspruch für öffentlichen Konsum und Bruttoinvestitionen wird durch die sogenannten *Realausgaben* des öffentlichen Sektors, d. h. die Ausgaben für Sach- und Personalleistungen, erfaßt. *In Deutschland lag die Realausgabenquote im Jahr 2015 bei etwa 20,3 % des BIP.*

Wie Tabelle I.3 zeigt, bestanden rund zwei Drittel der Ausgaben der laufenden Rechnung aus Transferausgaben, d. h. Zahlungen an private Haushalte und Subventionen an Unternehmen. Fast die Hälfte dieser Ausgaben wurde von der Sozialversicherung getätigt.

Ein Vergleich zwischen den Ausgaben der Gebietskörperschaften ergibt, daß die hauptsächlichliche Ausgabenart der Länder in den Personalausgaben besteht, wogegen Bund und Gemeinden den größten Teil ihrer Mittel für Transferausgaben verwenden.

## I.5 Öffentliche Ausgaben im Vergleich

Wie hat sich der Umfang der öffentlichen Ausgaben in den letzten Jahrzehnten entwickelt? Wie verhält sich der öffentliche Sektor Deutschlands im Vergleich zu dem anderer entwickelter Volkswirtschaften?

### I.5.1 Zeitlicher Vergleich

Betrachtet man die quantitative Entwicklung der gesamten öffentlichen Ausgaben ab der Zeit der industriellen Revolution, so gelangt man zu folgender Erkenntnis: *über die letzten 150 Jahre hat sich die Staatsausgabenquote deutlich erhöht.*

Der Anstieg der Staatsausgabenquote ist allerdings zeitlich nicht gleichmäßig verlaufen, wie man den historischen Erfahrungen von drei Ländern entnehmen kann, in denen die öffentliche Hand den Industrialisierungsprozeß maßgeblich gefördert hat: Deutschland, Frankreich und Italien. Um 1870 lag die durchschnittliche Staatsausgabenquote dieser Länder bei ungefähr 12 % des Bruttoinlandsprodukts. Bis 1913 hatte die Staatsausgabenquote langsam ein Niveau von 16 % erreicht. Der Erste Weltkrieg und die turbulente Zwischenkriegszeit brachten dann ein erhebliches Wachstum wirtschaftlicher Staatstätigkeit mit sich: 1937 hatte sich die Staatsausgabenquote im Vergleich zu 1913 ungefähr verdoppelt. Nach dem Zweiten Weltkrieg und mit der Umstellung auf eine Friedenswirtschaft begann das Wachstum der öffentlichen Ausgaben wieder, aber mit einer schwächeren Dynamik als in der Zwischenkriegszeit. Mitte der 70er Jahre, als die glänzende Wachstumsperiode der sogenannten fordistischen Ära zu Ende ging, belief sich die durchschnittliche Staatsausgabenquote auf etwa 45 %.

Die Tabelle I.4 dokumentiert den Verlauf der Staatsausgabenquote seit 1975 in Deutschland und einigen ausgewählten OECD-Ländern. Hiernach kann man erkennen, daß die *Staatsausgabenquote in Deutschland über die letzten dreißig Jahre – trotz der Wiedervereinigung – weitgehend stabil gewesen ist.* Dies steht im Kontrast zur Erfahrung anderer Länder: Frankreich, Italien und Japan weisen heutzutage Staatsquoten auf, die deutlich oberhalb des Niveaus von 1975 liegen.

Betrachtet man die Entwicklung der Staatsausgabenquote im Laufe der Wirtschaftszyklen, so läßt sich eine *antizyklische Tendenz* feststellen. In den meisten OECD-Ländern ist die Staatsausgabenquote in den Rezessionsphasen um 1975, 1982, am Anfang der 90er Jahre und 2009 schnell gestiegen. Die relative Starrheit eines großen Teils der öffentlichen Ausgaben ist die Hauptursache des antizyklischen Verhaltens der Staatsausgabenquote. Wichtig für die Erklärung des antizyklischen Verhaltens ist ebenfalls die Wirkung der automatischen Stabilisatoren, wie etwa Arbeitslosenversicherung und Fürsorgeleistungen. So nehmen die Leistungen der



Tabelle I.4: Jährliche Entwicklung der Staatsausgabenquote (Gesamtausgaben/BIP) in einigen Ländern

	Deutschland <sup>1</sup>	Österreich	Frankreich	Italien	UK <sup>2</sup>	Schweden	USA	Japan
1975	49,5	46,1	43,4	43,2	46,4	48,9	34,7	27,2
1980	48,0	46,8	44,7	42,8	43,4	59,5	33,7	32,6
1985	47,2	49,9	51,6	51,5	44,4	62,7	33,8	31,6
1990	45,3	49,3	49,7	53,8	39,4	58,6	33,6	31,3
1991	49,1	49,7	50,2	53,3	39,8	–	–	–
1992	50,1	50,5	52,1	53,6	43,5	67,2	34,4	32,2
1993	50,4	52,7	55,0	56,6	43,7	72,6	33,5	34,3
1994	50,1	51,8	54,0	54,8	43,1	68,8	33,0	34,4
1995	48,8	54,9	54,0	53,1	45,0	64,6	32,9	35,6
1996	50,2	51,7	54,5	52,9	41,9	64,7	33,3	36,2
1997	49,2	53,9	55,0	51,1	42,0	63,1	33,6	34,5
1998	48,6	54,3	54,0	49,6	40,7	61,0	32,7	35,5
1999	48,6	53,7	53,7	48,9	40,1	60,3	32,2	31,3
2000	48,4	52,8	52,5	46,1	36,9	57,7	32,0	39,6
2001	48,3	52,0	52,5	48,5	39,9	57,2	33,4	39,4
2002	48,5	51,2	53,5	47,9	41,1	58,1	34,1	39,8
2003	48,9	51,0	54,7	48,9	42,8	58,8	34,4	39,2
2004	46,8	49,4	53,2	47,7	43,2	56,5	34,3	39,2
2005	46,8	49,8	53,6	48,2	43,7	56,3	34,8	50,0
2006	45,4	49,1	52,7	48,8	43,8	54,2	34,7	37,4
2007	43,9	48,0	52,6	48,5	43,6	52,5	35,6	38,2
2008	43,3	47,7	52,5	48,7	44,1	52,8	36,8	38,7
2009	47,5	52,9	56,2	51,9	51,6	54,9	42,2	41,8
2010	46,6	53,0	56,2	50,6	51,0	52,7	43,3	42,3
2011	45,3	52,4	55,8	49,9	49,8	51,5	41,7	44,1
2012	44,3	52,0	55,4	49,2	48,6	50,6	40,8	44,8
2013	44,7	51,0	57,0	50,8	44,4	52,4	38,7	40,8
2014	44,2	52,3	57,1	50,9	43,3	51,5	38,0	40,3
2015	43,8	50,9	56,6	50,1	42,4	50,0	37,6	39,5

1) Ab 1991 Gebietsstand nach dem 3.10.1990.

2) Großbritannien und Nordirland, ab 2005 nur Großbritannien.

Quelle: BMF, Finanzbericht, verschiedene Jahrgänge. Ab 2013: OECD (2017a).

Arbeitslosenversicherung in der Rezessionsphase zu und fallen dann während der Aufschwungsphase.

Ungeachtet der relativen Stabilität der deutschen Staatsausgabenquote haben sich die einzelnen Ausgabenarten recht unterschiedlich entwickelt. Überdurchschnittlich

sind in dieser Periode die Zinszahlungen für die Staatsschuld und vor allem die Transferausgaben gestiegen. Hauptsächlich ist das schnelle Wachstum der Transferausgaben auf die Entwicklungen im Bereich der sozialen Sicherung zurückzuführen. Betragen die monetären Sozialleistungen 1970 12,5 % des deutschen BIP, so waren es 1996 knapp 19 %. Parallel dazu sind in diesem Zeitraum die Sozialbeiträge gestiegen. Im Jahr 2011 entsprachen in Deutschland die monetären Sozialleistungen 16,5 % und die Sozialbeiträge 16,9 % des BIP.

Ein rascher Anstieg der öffentlichen Transferausgaben hat in fast allen entwickelten Volkswirtschaften stattgefunden. Unmittelbare Auslöser dieser Entwicklung waren der Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Alterungsprozeß der Bevölkerung. Seit Mitte der 70er Jahre weisen die meisten Volkswirtschaften Westeuropas eine beträchtliche Unterbeschäftigung, einige unter ihnen sogar eine tendenziell zunehmende Arbeitslosenquote auf. Bei wachsender Arbeitslosigkeit steigen die Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung und an die Fürsorgeleistungen des Staates, denn Arbeitslosigkeit ist eine der Hauptursachen von Armut. Diese Fehlentwicklung des Arbeitsmarktes wird von einer finanzpolitisch ungünstigen demographischen Entwicklung begleitet: der Anteil der älteren Menschen an der gesamten Bevölkerung nimmt im Zeitablauf zu. Ursachen dafür sind eine sinkende Geburtenrate, gekoppelt mit einer durch den Rückgang der Alterssterblichkeit bedingten erhöhten Lebenserwartung. Aufgrund der Bevölkerungsalterung wachsen die Ansprüche an die staatliche Rentenversicherung, aber auch an die staatliche Krankenversicherung.

Unter den Ausgabenkategorien, die in Deutschland zur bisherigen Stabilisierung der Staatsausgabenquote beigetragen haben, sind insbesondere der Sachaufwand und die öffentlichen Investitionen zu nennen. Gemäß der Tabelle I.5 ist die Rückführung der öffentlichen Investitionen besonders stark gewesen. Tendenzuell resultiert daraus ein Nachholbedarf im Bereich der öffentlichen Infrastruktur.

Tabelle I.5: Entwicklung der öffentlichen Investitionen als Anteil vom BIP

	Deutschland	Österreich	Frankreich	Italien	UK	Schweden	USA	Japan
1970	4,6	3,7	3,6	2,3	5,3	2,9	1,3	3,9
1975	4,0	5,0	3,5	3,3	5,0	-0,7	1,1	3,7
1980	3,2	3,7	1,9	2,9	2,4	4,6	1,0	5,2
1985	1,8	3,5	1,6	3,2	2,0	2,0	1,4	3,5
1990	1,5	2,6	2,3	3,4	3,2	1,3	1,4	4,2
1995	1,3	2,6	2,1	2,1	2,3	2,1	0,6	5,6
2000	-1,4	1,7	1,3	0,6	-1,7	0,5	0,8	4,8
2005	0,8	1,9	0,8	1,9	1,6	1,0	1,2	2,2
2010	2,3	3,2	–	2,9	3,1	4,5	4,1	3,7
2015	2,1	2,9	–	2,2	2,6	4,1	3,2	3,7

Quelle: CESIFO (2007 und 2012) und OECD (2006 und 2017b).

### Demographische Entwicklung und öffentliche Ausgaben

Die europäische Bevölkerung befindet sich in einer langen Phase beispielloser Alterung. Während am Anfang des letzten Jahrhunderts das Gesellschaftsbild noch von Kindern und Jugendlichen dominiert war, entwickelt sich Europas Bevölkerung dahingehend, daß die Fünfzigjährigen tonangebend sind. Diese Änderung der Altersstruktur verlagert die sozialen Bedürfnisse und setzt die öffentlichen Haushalte unter Druck.

Eine demographische Kennzahl, die die Bevölkerungsalterung plastisch beschreibt, ist der Altenquotient. Dabei wird die Zahl der Fünfundsechzigjährigen und Älteren in Beziehung gesetzt zu der Zahl der Personen im Alter von 20 bis unter 65 Jahren. Während der Altenquotient in Deutschland gegenwärtig bei 35 % liegt, wird er im Jahr 2060 voraussichtlich bei 67 % liegen.

Von der demographischen Entwicklung stark betroffen ist die *umlagefinanzierte Alterssicherung*. Hierbei werden die von den Arbeitnehmern entrichteten Beiträge sofort für die Finanzierung der Altersrenten verwendet. Die derzeitige demographische Entwicklung führt zu einer beachtlichen Steigerung des Quotienten aus der Zahl der Rentempfänger und der Zahl der beitragszahlenden Versicherten. Daher müssen die staatlichen Zuschüsse an die Rentenversicherung steigen oder die Parameter der umlagefinanzierten Alterssicherung neu definiert werden (z. B. durch höhere Beitragssätze oder durch niedrigere Leistungen).

Eine weitere demographische Entwicklung, die Deutschland und die meisten Länder der EU stark betreffen wird, ist die Verringerung der Bevölkerungszahl. Unterstellt man für Deutschland eine jährliche Nettozuwanderung von 200 000 Personen, so wird seine Bevölkerung von derzeit 82 auf rund 73 Mio. Menschen im Jahr 2060 schrumpfen. Bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 100 000 Personen reduziert sich die Bevölkerung auf 68 Mio. Menschen.

Eine schrumpfende Bevölkerung schmälert die finanzielle Grundlage der *Bereitstellung öffentlicher Güter*, wie z. B. des Straßennetzes und der Landesverteidigung. Bleibt das Pro-Kopf-Steueraufkommen konstant, so muß eine kleinere Bevölkerung ihren Konsum an öffentlichen Gütern einschränken.

### I.5.2 Internationaler Vergleich

Unter den OECD-Ländern gibt es beträchtliche Unterschiede bezüglich ihrer Staatsausgabenquoten; auf der Basis der Befunde für die letzten zwei Jahrzehnte kann man die folgenden vier Gruppen von Ländern unterscheiden:

Die erste Gruppe bilden Länder mit einer Staatsausgabenquote, die deutlich über 50 % liegt. Gemäß Tabelle I.4 gehören Schweden und Frankreich zu dieser Gruppe.

Die zweite Gruppe besteht aus Ländern mit einer Staatsausgabenquote um die 50 %-Marke. Darunter fallen Italien und Österreich sowie einige andere EU-Länder wie Belgien und Finnland.

In der dritten Gruppe befinden sich Länder wie Deutschland und das Vereinigte Königreich, in denen die Staatsausgabenquote bei ungefähr 45 % liegt. Ein solches Niveau wird auch in den Niederlanden erreicht.

In der Gruppe mit den niedrigsten Staatsausgabenquoten befinden sich Japan und die USA. In diesen Ländern liegt die Staatsausgabenquote meistens unter 40 %. Nied-

rige Staatsausgabenquoten sind auch für die Schweiz und Australien kennzeichnend.

Betrachtet man statt der Staatsausgabenquote die Realausgabenquote, die den echten Anteil des öffentlichen Sektors an der Bruttoproduktion von Gütern und Dienstleistungen in einer Volkswirtschaft anzeigt, ergibt sich eine ähnliche Rangordnung der Länder wie bei der Staatsausgabenquote.

Die Länder unterscheiden sich stark nicht nur bezüglich des Niveaus ihrer Staatsausgabenquote, sondern auch bezüglich der Struktur der öffentlichen Ausgaben und der Modalitäten, nach denen öffentliche Leistungen gewährt werden. Auf die nationalen Varianten des heutigen Wohlfahrtsstaates wird in Kapitel V näher eingegangen.

## I.6 Die funktionale Gliederung der öffentlichen Ausgaben

Die *Aufgabenbereiche*, für die öffentliche Ausgaben getätigt werden, sind vielfältig. Die Tabelle I.6 zeigt eine Gliederung der Ausgaben in Deutschland nach Aufgabenbereichen; verwendet wird hierbei die engste Definition des öffentlichen Sektors.

Weshalb greift der Staat mit seiner Ausgabenpolitik in genau diese Bereiche ein? Die Antwort auf diese Frage begründet den Aufbau dieses Buches.

Die ersten drei Ausgabenkategorien der Tabelle I.6 – politische Führung, Landesverteidigung und innere Ordnung – entsprechen den ureigensten Aufgaben des Staatswesens. Aus ökonomischer Sicht dienen sie in erster Linie der Bereitstellung wichtiger öffentlicher Güter. Diesen drei Ausgabenkategorien können diejenigen der Nr. 4 und 5 – Wissenschaft, Kultur, Energie, Verkehr – angeschlossen werden. In diesen Bereichen kann der staatliche Eingriff durch die traditionelle *Theorie des Marktversagens* gut erklärt werden. Nach dieser Theorie greift die öffentliche Hand in den Bereichen ein, in denen der Marktmechanismus keine effiziente Allokation der Ressourcen erzeugen kann. Klassische Ursachen des Marktversagens sind der Bedarf an öffentlichen Gütern, das Vorhandensein externer Effekte und die Existenz eines natürlichen Monopols.

Tabelle I.6: Nettoausgaben der deutschen Gebietskörperschaften nach funktionaler Gliederung, 2011, in Mrd. Euro

Aufgabenbereiche	Mrd. Euro
1. Politische Führung und zentrale Verwaltung	34,854
2. Auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung	35,593
3. Öffentliche Sicherung und Rechtsschutz	37,932
4. Wissenschaft und Kultur	22,147
5. Energie, Wasser, Verkehr und Nachrichtenwesen	38,947
6. Soziale Sicherung und Gesundheitswesen	241,610
7. Bildung	92,08
8. Allgemeine Finanzwirtschaft	108,317
9. Sonstiges	60,066

Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT (2017b).

Die Rolle der Ausgabenpolitik bei Marktversagen ist Gegenstand des ersten Teils dieses Buches, und jedem der drei Gründe für das Marktversagen ist dort ein Kapitel gewidmet. In diesen Kapiteln werden Möglichkeiten und Grenzen einer effizienzsteigernden Ausgabenpolitik erörtert. Gleichwohl werden Verteilungsfragen nicht ganz außer acht gelassen: im Rahmen des Kapitels über externe Effekte wird die These vorgestellt, daß Redistributionspolitik unter Umständen zu Effizienzgewinnen führen kann.

Die Ausgabenkategorien Nr. 6 und 7 der Tabelle I.6 – Soziales, Gesundheitswesen und Bildung – lassen sich nicht durch die herkömmlichen Gründe für Marktversagen ausreichend erklären. Zum Verständnis der ökonomischen Logik dieser Ausgabenprogramme bedarf es einer *ökonomischen Theorie des Wohlfahrtsstaates*. Elemente einer solchen Theorie werden im zweiten und dritten Teil des Buches präsentiert. Diese zweiteilige Gliederung trägt der doppelten ökonomischen Funktion des Wohlfahrtsstaates Rechnung: Absicherung des Einkommens und Verringerung der Ungleichheit.

Der staatliche Versicherungsschutz wird in den drei Kapiteln des zweiten Teils erörtert. Charakteristisch hierfür ist die Anwendung informationsökonomischer Analysemethoden, die zeigen, warum es im öffentlichen Sektor zu einer systematischen Vermengung von Versicherung und Umverteilung kommt. Die staatliche Redistribution wird in den drei Kapiteln des dritten Teils vertieft. Dort wird unterstellt, daß die öffentliche Hand über die Grenzen einer effizienzsteigernden Umverteilung hinausgeht, und die Darstellung konzentriert sich auf den Zielkonflikt zwischen Effizienz und Verteilung.

Der vierte Teil des Buches befaßt sich hingegen mit der *Theorie öffentlicher Entscheidungsfindung*. In drei Kapiteln werden Verfahren untersucht, die zur Auswahl der Ausgabenpolitik eines demokratischen Staates eingesetzt werden können. Das erste dieser Kapitel befaßt sich mit dem Problem kollektiver Entscheidungsfindung, wenn Meinungsverschiedenheiten darauf zurückzuführen sind, daß die Bürger über die Auswirkung von Politikmaßnahmen unterschiedlich informiert sind. Das darauffolgende Kapitel behandelt das Problem der kollektiven Entscheidungsfindung unter der Voraussetzung, daß die Interessen der Bürger divergieren. Schließlich präsentiert das letzte Kapitel einige Verfahren für die Entscheidungsfindung bezüglich der Bereitstellung öffentlicher Güter. Diese Verfahren können in den Fällen von Nutzen sein, in denen die Bürger divergierende Interessen haben und der öffentliche Entscheidungsträger über ihre wahren Bedürfnisse mangelhaft informiert ist.

## Lektürevorschläge zu Kapitel I

Gute finanzwissenschaftliche Lehrbücher mit ausführlichen Beschreibungen der Institutionen des öffentlichen Sektors sind BOHLEY (2003), BRÜMMERHOFF und BÜTTNER (2015) und NOWOTNY und ZAGLER (2009).

Einen informativen Überblick über die langfristige Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in entwickelten Volkswirtschaften liefern TANZI und SCHUKNECHT (2000) sowie ZIMMERMANN, HENKE und BROER (2012).

**Teil 1**

# **Effizienzfördernde Ausgabenpolitik**