

GIACOMO CORNEO

Öffentliche Finanzen: Ausgabenpolitik

4. Auflage



MOHR SIEBECK

NEUE ÖKONOMISCHE GRUNDRISS

Neue ökonomische Grundrisse

Begründet von

Rudolf Richter

Herausgegeben von

Jürgen Eichberger



Giacomo Corneo

Öffentliche Finanzen: Ausgabenpolitik

4., 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 978-3-16-152297-0
ISBN 978-3-16-152223-9

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)

© 2012 Mohr Siebeck Tübingen. 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

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 Homberg, Johannes Jaenicke, Christian Keuschnigg, Sonja Klose, Christoph Lülfsmann, 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 zweiten Auflage

Die gute Aufnahme, die dieses Buch gefunden hat, ermöglicht es, eine zweite Auflage vorzulegen. Sie verbessert die erste Auflage hinsichtlich der Breite der Themen und der Genauigkeit der Darstellung. Ferner werden aktuelle empirische Befunde sowie neue in Deutschland geltende Regelungen präsentiert. Wertvolle Unterstützung für die Überarbeitung habe ich von Timm Bönke, Gábor Gyárfás, Katharina Jenderny, Justine Röhmel, Carsten Schröder und Birge Woltersdorf erhalten. Ihnen gilt mein herzlicher Dank.

Berlin, im Februar 2007

Giacomo Corneo

Vorwort zur dritten Auflage

Diese erweiterte Auflage enthält ein Kapitel zur öffentlichen Entscheidungsfindung, welches der Kosten-Nutzen-Analyse gewidmet ist. Nicht zuletzt aufgrund neuer EU-Regeln im Bereich der regionalen Entwicklungspolitik, die der Gewährung von Fördermitteln die Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse des Investitionsprojekts voraussetzen, gewinnt dieses Bewertungsverfahren derzeit zunehmend an praktischer Bedeutung. Daher behandelt das neue Kapitel nicht nur die methodischen Grundlagen der Kosten-Nutzen-Analyse, sondern auch die zentralen Lösungsansätze für die häufigsten Probleme der Bewertung öffentlicher Projekte. Hierzu gehören die Bewertung von Zeit, Unsicherheit, Umweltgütern und des statistischen Menschenlebens. In dieser dritten Auflage werden ferner finanzpolitische Daten aktualisiert und einzelne formale Herleitungen ausführlicher erklärt. An dieser Stelle möchte ich mich herzlich bei den Personen bedanken, die mich bei der Vorbereitung dieser Auflage unterstützt haben: Franziska Hunold, Frank Neher, Justine Röhmel und Carsten Schröder.

Berlin, im Februar 2009

Giacomo Corneo

Vorwort zur vierten Auflage

In dieser Auflage werden aktuelle empirische Befunde sowie aktualisierte, in Deutschland geltende Regelungen präsentiert. Die Überarbeitung wurde von Nelli Anan, Charlotte Bartels, Timm Bönke, Frank Neher und Nadine Schmid-Greifeneder wertvoll unterstützt.

Berlin, im Juli 2012

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
Teil 1 Effizienzfördernde Ausgabenpolitik		17
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

Teil 2	Staatliche Versicherung	95
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
Teil 3	Staatliche Redistribution	159
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.¹

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.²

¹So 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.“

²Außerdem 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.³

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).

³Die 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.⁴ 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

⁴Diese 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

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-

Tabelle I.1: Die (Soll-)Ausgaben des Bundes nach Einzelplänen für das Haushaltsjahr 2012, in Mio. Euro

01	Bundespräsidialamt	30,7
02	Deutscher Bundestag	694,0
03	Bundesrat	21,7
04	Bundeskanzleramt	1.937,4
05	Auswärtiges Amt	3.323,7
06	Inneres	5.490,3
07	Justiz	508,3
08	Finanzen	4.605,2
09	Wirtschaft und Technologie	6.108,0
10	Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft	5.280,1
11	Arbeit und Soziales	126.460,9
12	Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	25.934,1
14	Verteidigung	31.871,9
15	Gesundheit	14.485,4
16	Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	1.590,5
17	Familie, Senioren, Frauen und Jugend	6.787,2
19	Bundesverfassungsgericht	30,0
20	Bundesrechnungshof	122,7
23	Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	6.382,9
30	Bildung und Forschung	12.941,2
32	Bundesschuld	38.321,3
60	Allgemeine Finanzverwaltung	13.272,3
	Insgesamt	306.200,0

Quelle: BMF (2011).

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-

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 2010 die Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors, d. h. der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung, etwa 1.164 Mrd. Euro. Wie aus den Daten der Tabelle I.2 berechnet werden kann, entfallen etwa 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 2010 in Deutschland fast 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 14 200 Euro und die jährlichen Ausgaben pro Haushalt beliefen sich auf knapp 28 900 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 2010 knapp 2 500 Mrd. Euro. Daher lag *die deutsche Staatsausgabenquote im Jahr 2010 bei rund 46,6 %*.

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 Leistungsfähig-

Tabelle I.2: Ausgaben des öffentlichen Sektors in Deutschland 2010¹

	Mrd. Euro	in % des BIP
Bund	385,9	15,4
Länder	317,9	12,7
Gemeinden	193,3	7,7
Gebietskörperschaften ²	773,6	31,0
Staatsausgaben insgesamt ³	1.164,1	46,6

1) Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

2) Konsolidierte Ausgaben ohne Zahlungen an andere Gebietskörperschaften.

3) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung.

Quelle: IDW (2012).

keit des Staates. Über den Umfang dieser zwei Ausgabenarten in Deutschland gibt Tabelle I.3 Auskunft. Im Jahr 2010 betrug die Ausgaben für die laufende Rechnung über das zehnfache der Ausgaben der Kapitalrechnung.

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 2010 bei etwa 19,9 % des BIP.*

Tabelle I.3: Kassenmäßige öffentliche Ausgaben nach Arten in Deutschland für 2010 in Mrd. Euro

	Insgesamt	Bund ¹	Länder ^{2,3,4}	Gemeinden/ Gem.verbände	Sozial- versicherung
Ausgaben der laufenden Rechnung	1.037,23	316,16	257,03	135,84	510,89
-Personalausgaben	215,63	41,89	111,11	45,24	17,39
-laufender Sachaufwand	282,17	23,03	32,13	38,39	188,63
-Zinsausgaben	64,58	38,41	21,82	4,14	0,21
-lfd. Zuweisungen, Zuschüsse und Schuldendiensthilfen	779,03	225,99	112,92	102,04	315,03
Ausgaben der Kapitalrechnung	90,55	37,14	46,49	28,35	1,37
-Erwerb von Sachvermögen	10,39	2,03	3,24	4,46	0,65
-Vermögensübertragung	51,06	21,25	26,62	3,16	0,02
-Darlehen	11,39	2,69	8,01	0,69	0,01
-Erwerb von Beteiligungen	9,96	4,388	3,454	1,561	0,56
-Tilgung an öffentlichen Bereich	1,27	-	0,92	0,35	-
Bereinigte Ausgaben	1.127,78	353,30	303,52	182,19	512,26
Besondere Finanzierungsvorgänge					
-Schuldentilgung am Kreditmarkt	351,16	261,28	80,15	9,74	-

1) Einschließlich Extrahaushalte (ERP-Sondervermögen, Bundeseisenbahnvermögen, Erbblasterntilgungsfonds, 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 (2011a).

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 hauptsächliche Ausgabenart der Länder in den Personalausgaben besteht, wohingegen 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 130 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 ei-

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

	Deutschland ¹	Österreich	Frankreich	Italien	UK ²	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

1) Ab 1991 Gebietsstand nach dem 3.10.1990.

2) Großbritannien und Nordirland, ab 2005 nur Großbritannien.

Quelle: BMF, Finanzbericht, verschiedene Jahrgänge.

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

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
2009	0,9	1,7	1,4	1,3	3,8	1,3	2,3	-1,1

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

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. Tendenziell resultiert daraus ein Nachholbedarf im Bereich der öffentlichen Infrastruktur.

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 Sechzigjährigen und Älteren in Beziehung gesetzt zu der Zahl der Personen im Alter von 20 bis unter 60 Jahren. Während der Altenquotient in Deutschland gegenwärtig bei 40 % liegt, wird er im Jahr 2050 voraussichtlich bei 75 bis 80 % 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 beachtlichen 200 000 Personen, so wird seine Bevölkerung von derzeit 82 auf rund 70 Mio. Menschen im Jahr 2050 schrumpfen. Bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 100 000 Personen reduziert sich die Bevölkerung auf 65 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 Griechenland erreicht.

In der Gruppe mit den niedrigsten Staatsausgabenquoten befinden sich Japan und die USA. In diesen Ländern liegt die Staatsausgabenquote meistens unter 40%. Niedrige Staatsausgabenquoten sind auch für Spanien 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

Tabelle I.6: Ausgaben der deutschen Gebietskörperschaften nach funktionaler Gliederung, 2008, in Mrd. Euro

Aufgabenbereiche	Mrd. Euro
1. Politische Führung und zentrale Verwaltung	29,502
2. Auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung	33,194
3. Öffentliche Sicherung und Rechtsschutz	34,423
4. Wissenschaft und Kultur	19,685
5. Energie, Wasser, Verkehr und Nachrichtenwesen	41,367
6. Soziale Sicherung und Gesundheitswesen	217,133
7. Bildung	82,51
8. Familien-, Sozial- und Jugendhilfe	31,829
9. Allgemeine Finanzwirtschaft	125,457
10. Sonstiges	64,718

Quelle: BMF (2011).