

Finanzwissenschaft

Eine Einführung in die Lehre
von der öffentlichen Finanzwirtschaft

Dr. Horst Zimmermann

o. Professor an der
Philipps-Universität Marburg

Dr. Klaus-Dirk Henke

o. Professor an der
Technischen Universität Berlin

8., völlig überarbeitete Auflage

Verlag Franz Vahlen München

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Verzeichnis der Abbildungen.....	XIX
Verzeichnis der Schemata.....	XXI
Verzeichnis der Tabellen.....	XXII
Verzeichnis der Abkürzungen.....	XXIV
Ausgewählte Statistiken, Berichte und Gesetze zur öffentlichen Finanzwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland.....	XXV
Einige Lehrbücher und Übersichtsartikel zur Finanzwissenschaft.....	XXVI

Erstes Kapitel

Ziele, Träger und Instrumente der Finanzpolitik

A. Zur Notwendigkeit und zu den Zielen finanzwirtschaftlicher Aktivität	1
I. Zur Notwendigkeit finanzwirtschaftlicher Aktivität.....	1
II. Ziele finanzwirtschaftlicher Aktivität.....	2
a) Abgeleitete Ziele der Finanzwirtschaft.....	2
b) Vorgegebene Ziele der Finanzwirtschaft.....	3
c) Die Entwicklung der abgeleiteten und vorgegebenen finanzpolitischen Ziele im Zeitablauf.....	5
B. Träger und Instrumente der Finanzpolitik.....	7
I. Träger der Finanzpolitik.....	7
II. Instrumente der Finanzpolitik.....	11
a) Gliederung der finanzpolitischen Instrumente.....	11
1. Die öffentlichen Aufgaben und Ausgaben.....	11
1.1. Gliederung nach Aufgabenbereichen.....	12
1.2. Gliederung nach Ausgabearten.....	13
2. Die öffentlichen Einnahmen.....	16
b) Die finanzpolitischen Instrumente im wirtschaftspolitischen Instrumentarium.....	17
C. Gegenstand der Finanzwissenschaft und Aufbau des Buches.....	18
I. Was ist Finanzwissenschaft?.....	18
II. Zum Aufbau des Buches.....	20
Fragen zum ersten Kapitel.....	22
Literatur zum ersten Kapitel.....	23

Zweites Kapitel

Der Staatsanteil

A. Bestimmungsgrößen der finanzwirtschaftlichen Staatstätigkeit	25
I. Erfassung und Messung der finanzwirtschaftlichen Staatstätigkeit	25
a) Ziele einer Messung des Staatsanteils.....	25
b) Erfassung der finanzwirtschaftlichen Staatstätigkeit.....	27
c) Die Konstruktion von Maßzahlen.....	30
II. Die Zunahme der Gesamtausgaben.....	31
III. Zu den Ursachen der zunehmenden Staatsausgaben.....	34
a) Der Funktionswandel staatlicher Aktivität.....	36
b) Die Theorie der gelegentlichen Verschiebungen.....	37
c) Einige stetig wirksame Einflussgrößen.....	38
1. Einkommenselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Lei-	
stungen.....	38
2. Der Einfluss der Bevölkerungsdichte.....	40
3. Die niedrige Produktivität öffentlicher Dienstleistungen.....	40
4. Politisch-soziologische Faktoren.....	40
IV. Zur zukünftigen Entwicklung der Staatsausgaben.....	42
B. Normative Bestimmung des optimalen Staatsanteils.....	43
I. Die Theorie der öffentlichen Güter.....	44
a) Korrektur der Marktergebnisse.....	44
b) Ergänzung der Marktergebnisse bei gegebenen Präferenzen für ein	
Gut.....	45
c) Veränderung der Marktergebnisse bei verzerrten Präferenzen für	
ein Gut (meritorische Eingriffe).....	50
II. Zur Theorie des optimalen Budgets.....	51
a) Die Unbestimmtheit der Aufteilung der Ressourcen auf private	
und öffentliche Güter.....	52
b) Die wünschenswerte Höhe des Budgets.....	57
Fragen zum zweiten Kapitel.....	58
Literatur zum zweiten Kapitel.....	59

Drittes Kapitel

Der öffentliche Haushalt. - Planungs- und Handlungsgrundlagen für die öffentliche Finanzwirtschaft

A. Öffentliche Finanzen und Staatsbürger: Zur politischen Bestimmung des öffentlichen Haushalts.....	61
I. Die Bestimmung des Haushalts durch das Parlament.....	61
a) Der Einfluss des Abgeordneten auf finanzpolitische Entscheidungen.....	61

b) S timmenmaximierung als Maßstab für die Budgetentscheidung	64
c) Die Bedeutung des Abstimmungsprozesses und des Stimmentausches.....	67
II. Der zunehmende Einfluss der Exekutive auf die öffentlichen Finanzen..	71
III. Zum Einfluss der Verbände.....	77
B. Aufgabe und Gestaltung des öffentlichen Haushalts.....	79
I. Das traditionelle Vollzugsbudget: Funktionen, Haushaltskreislauf, Grundsätze.....	79
a) Funktionen des öffentlichen Haushalts.....	79
b) Der Haushaltskreislauf.....	82
c) Haushaltsgrundsätze.....	83
II. Verbesserung des gesamten Budgetverfahrens.....	85
a) Die Einbettung des Vollzugsbudgets in längerfristige Planungen (Mittelfristige Finanzplanung).....	86
b) Von der Verwaltungs- zu mehr Ergebnisorientierung des Budgets....	89
III. Entscheidungshilfen zur Planung einzelner staatlicher Programme	92
a) Kosten-Nutzen-Analyse.....	92
b) Kosten-Wirksamkeits-Analyse.....	95
Fragen zum dritten Kapitel.....	100
Literatur zum dritten Kapitel.....	101

Viertes Kapitel

Möglichkeiten der Staatsfinanzierung

A. Empfangene Leistungen oder finanzielle Leistungsfähigkeit als Maßstab für die Erhebung öffentlicher Abgaben?.....	103
I. Finanzierung nach dem Entgeltprinzip (Äquivalenzprinzip).....	103
a) Für und Wider einer Entgeltfinanzierung.....	103
b) Formen der Entgeltfinanzierung.....	107
c) Entgeltabgaben in der finanzwirtschaftlichen Praxis.....	108
II. Finanzierung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip.....	110
a) Das Konzept der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit	110
b) Indikatoren der Leistungsfähigkeit.....	112
c) Die sog. Opferprinzipien.....	115
d) Die Bemessung der Steuerlast.....	118
1. Opferprinzipien und Steuertarif.....	118
2. Die steuerpolitische Bedeutung des Leistungsfähigkeitsprinzips ..	121
III. Exkurs: Überblick über die steuerliche Tariflehre.....	123
1. Grundbegriffe der Besteuerung.....	123
2. Tariftypen.....	126
B. Formen der Besteuerung und ihre Beurteilung.....	128
I. Anknüpfungspunkte der Besteuerung.....	128
a) Besteuerung bei der Einkommensentstehung.....	129

b) Besteuerung bei der Einkommensverwendung	131
c) Besteuerung des Vermögens	135
II. Steuern in der Bundesrepublik Deutschland im Überblick	136
III. Die Kombination der Steuern im Steuersystem	136
a) Beurteilungsmaßstäbe für die Wahl einer Steuer	136
b) Die Beurteilung einzelner Steuerarten und der Steuerstruktur	144
C. Sozialabgaben als Einnahmeart zwischen Äquivalenz- und Leistungsfähigkeitsprinzip	148
I. Sozialabgaben als Finanzierungsform der Daseinsvorsorge	148
II. Gestaltungsprinzipien der Daseinsvorsorge und Beurteilungskriterien der Sozialabgaben	153
a) Sozialabgaben innerhalb der Gestaltungs- und Finanzierungsprinzipien von Lebensrisiken	153
b) Die Vielfalt der Erscheinungsformen staatlicher Aktivität in der Risikoversorge	157
c) Weitere Beurteilungskriterien für die Finanzierung über Sozialabgaben	159
D. Öffentliche Schuld als Finanzierungsform	160
I. Anlässe für öffentliche Schuldaufnahme	160
II. Gläubigerstruktur und Schuldarten	162
III. Entwicklung und Grenzen der öffentlichen Verschuldung	165
E. Zur Bestimmung der Einnahmenstruktur	168
Fragen zum vierten Kapitel	171
Literatur zum vierten Kapitel	173

Fünftes Kapitel

Der Finanzausgleich. - Die Zuordnung von öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf Gebietskörperschaften

A. Staatsaufbau und Finanzausgleich	175
B. Ökonomische Begründung und Gestaltung eines föderativen Staatsaufbaus (vertikaler Finanzausgleich)	178
I. Ökonomische Ziele und Kriterien für die Zuordnung von Aufgaben (und Ausgaben) auf unterschiedliche Ebenen	178
a) Die Ziele und Kriterien im Überblick	178
b) Das Allokationsziel als normative Grundlage	179
c) Distributions-, Konjunktur- und Wachstumsziele im föderativen Staatsaufbau	183
d) Die Besonderheiten einer Gebietskörperschaft	185
e) Der Zusammenhang von Aufgaben und Ausgaben	186
II. Die vertikale Zuordnung der Einnahmen	187
a) Elemente der Steuerhoheit	187

b) Systeme der Zuordnung von Einnahmenkompetenzen.....	188
1. Trennsysteme.....	188
2. Verbund- und Zuschlagssysteme.....	189
3. Zuweisungssysteme.....	192
3.1. Die Besonderheiten des Zuweisungssystems.....	192
3.2. Zuweisungsformen und ihre Wirkungen.....	193
III. Zentralisierung und Verflechtung als Probleme des vertikalen Finanz- ausgleichs.....	195
C. Begründung und Ausgestaltung eines horizontalen Einnahmenausgleichs. . .	197
I. Zur Begründung eines horizontalen Finanzausgleichs.....	197
II. Ausgestaltung des horizontalen Einnahmenausgleichs.....	199
D. Finanzausgleich und Deutsche Einheit.....	201
I. Sonderregelungen im Zuge der Deutschen Einheit.....	201
II. Neuordnung des Länderfinanzausgleichs.....	203
E. Internationaler Finanzausgleich.....	205
I. Notwendigkeit eines internationalen Finanzausgleichs.....	205
II. Finanzausgleichsbeziehungen zwischen unabhängigen Staaten.....	205
a) Anforderungen an eine Besteuerung grenzüberschreitender Güter- und Einkommensströme.....	205
b) Steuern auf Güter: Ursprungs- versus Bestimmungslandprinzip	206
c) Steuern auf Einkommen: Doppelbesteuerungsabkommen.....	208
III. Aufgaben und Finanzierung von internationalen Organisationen.....	210
IV. Finanzausgleichsbeziehungen in der Europäischen Union (EU).....	212
a) Die EU als präförderative Ebene.....	212
b) Der vertikale Finanzausgleich in der EU.....	214
1. Aufgaben und Ausgaben der EU.....	214
2. Einnahmen der EU.....	216
3. Horizontale Finanzausgleichsaspekte innerhalb der EU.....	219
Fragen zum fünften Kapitel.....	221
Literatur zum fünften Kapitel.....	222

Sechstes Kapitel

Finanzpolitik im Dienste der Einkommensumverteilung

A. Das Ziel einer gleichmäßigeren Verteilung der Einkommen.....	225
B. Verteilungseffekte von öffentlichen Einnahmen und Ausgaben.....	227
I. Wer trägt die Steuerlast?.....	228
a) Der Anpassungsprozeß und seine Analyse im Überblick.....	228
1. Die Anpassung an die Besteuerung (Überwälzung i. w. S.).....	228
1.1 Die Anpassungsformen in ihrer Gesamtheit.....	228
1.2 Die Anpassungsformen im einzelnen.....	230
1.2.1. Anpassung durch Steuerausweichung.....	230

1.2.2. Anpassung durch Weitergabe der Zahllast (Überwälzung i. e. S.).....	232
1.2.3. Anpassung an die erfolgte Belastung	233
2. Überblick über Bestimmungsfaktoren der Steuerüberwälzung i. w. S.....	234
3. Exkurs: Ebenen und Arten der Steuerinzidenz.....	236
3.1. Das Ausmaß der zu erfassenden Anpassungen.....	236
3.2. Der Umfang der einzubeziehenden Finanzströme	238
b) Ausgewählte Fälle der theoretischen und empirischen Analyse der Steuerinzidenz.....	239
1. Kombination der Analysemöglichkeiten und Auswahl der zu untersuchenden Fälle.....	239
2. Inzidenz der Besteuerung bei der Einkommensverwendung	240
2.1. Partialanalytische Untersuchung der Mengensteuer auf ein Gut.....	240
2.2. Die Zusatzlast am Beispiel der Verbrauchsbesteuerung	245
2.3. Erweiterungen der mikroökonomischen Analyse.....	249
2.4. Zur These von der regressiven Wirkung der Verbrauchsbesteuerung.....	250
3. Inzidenz der Besteuerung bei der Einkommensentstehung	253
3.1. Inzidenz im Rahmen der Gewinnbesteuerung.....	253
3.1.1. Totalanalytische Untersuchung einer Körperschaftsteuer bei vollständiger Konkurrenz	253
3.1.2. Zur Inzidenz einer Gewinnbesteuerung auf unvollkommenen Märkten.....	258
3.1.3. Empirische Ansätze.....	259
3.2. Zur Inzidenz im Rahmen der Einkommensteuer.....	261
3.2.1. Grundsätzliche Überlegungen.....	261
3.2.2. Zurechnung der Lohnsteuer auf Einkommensklassen.....	263
3.3. Zur Inzidenz der Sozialabgaben.....	263
II. Wem kommen die öffentlichen Ausgaben zugute?.....	265
a) Die Inzidenz der Transferzahlungen.....	265
b) Die Inzidenz der Transformationstätigkeit.....	269
1. Transferelemente bei der Leistungserstellung	270
2. Die Zurechnung der Leistungsabgabe.....	272
III. Die sog. Budgetinzidenzuntersuchungen: Ergebnisse und Kritik.....	273
a) Die Zurechnung der Steuern und Ausgaben auf Einkommensklassen.....	273
b) Die budgetäre Umverteilung und ihre Problematik	275
C. Steuern und Ausgaben im Dienste der Umverteilung.....	280
I. Steuerpolitische Instrumente.....	280
a) Belastung der Einkommensentstehung.....	280
b) Belastung der Einkommensverwendung	286
c) Belastung des Vermögens.....	287
II. Ausgabenpolitische Instrumente.....	289

III. Die sog. negative Einkommensteuer als Steuer- und ausgabenpolitische Maßnahme.....	291
Fragen zum sechsten Kapitel.....	294
Literatur zum sechsten Kapitel.....	295

Siebentes Kapitel

Finanzpolitik und Konjunktur

A. Die konjunkturpolitische Zielsetzung.....	299
I. Zur Stabilisierungsfunktion der öffentlichen Finanzen.....	299
II. Die konjunkturpolitische Zielsetzung und ihre Operationalisierung.....	302
B. Die öffentliche Finanzwirtschaft in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.....	304
I. Staatliche Produktionstätigkeit in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.....	305
II. Berücksichtigung des Staates bei der Ermittlung des Nationaleinkommens.....	308
a) Der Staat in der Entstehungsrechnung.....	309
b) Der Staat in der Verteilungsrechnung.....	311
c) Der Staat in der Verwendungsrechnung.....	312
III. Einnahmen und Ausgaben des Staates in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.....	315
IV. Die Berücksichtigung des Staates bei der Ermittlung des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte.....	318
C. Fiskalpolitische Instrumente und strategische Faktoren im Wirkungszusammenhang.....	322
I. Strategische Faktoren bei der Ermittlung des Wirkungszusammenhangs zwischen Zielen und Instrumenten.....	322
II. Öffentliche Ausgaben und Einnahmen im Wirkungszusammenhang mit Einkommen und Beschäftigung: einfache Multiplikatormodelle.....	324
a) Wirkungen einer Veränderung von öffentlichen Ausgaben und Einnahmen auf die Verwendung des Nationaleinkommens.....	325
b) Wirkungen einer Erhöhung des ausgeglichenen Budgets.....	331
c) Weitere Bestimmungsgrößen der Multiplikatorprozesse.....	337
D. Der fiskalpolitische Einsatz des Budgets unter Berücksichtigung von Einkommenswirkungen.....	338
I. Fiskalpolitik mit automatischen Stabilisierungswirkungen.....	338
II. Diskretionäre Fiskalpolitik zur Rezessionsbekämpfung.....	341
a) Expansive Ausgabenpolitik.....	342
1. Sach- und Personalausgaben.....	342
2. Transferzahlungen an private Haushalte und an Unternehmen.....	343

b)	Expansive Steuerpolitik.....	345
1.	Einkommens- und Gewinnbesteuerung.....	346
2.	Umsatz- und Verbrauchsbesteuerung.....	348
c)	Die Finanzierung von Budgetdefiziten.....	349
1.	Auflösung von Überschüssen und Schuldaufnahme bei der Zentralbank (Geldschöpfung).....	349
2.	Schuldaufnahme im privaten Sektor.....	350
III.	Diskretionäre Fiskalpolitik zur Boombekämpfung.....	352
IV.	Zur Beurteilung der konjunkturellen Wirkungen der öffentlichen Fi- nanzen.....	352
a)	Anforderungen an ein Messkonzept.....	352
b)	Der Finanzierungssaldo als Ausgangspunkt.....	353
c)	Das strukturelle Defizit.....	355
E.	Zusammenhänge zwischen Fiskalpolitik und Geldpolitik.....	356
I.	Die Rolle der Fiskalpolitik unter Berücksichtigung von Einkommens- und Zinswirkungen.....	356
a)	Wirkungen einer Veränderung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen auf die Höhe von Nationaleinkommen und Zinsniveau... 356	
b)	Wirkungen einer Budgetveränderung auf die Höhe von Natio- naleinkommen und Preisniveau.....	358
c)	Die Abstimmung zwischen Fiskalpolitik und Geldpolitik in einer geschlossenen Volkswirtschaft.....	361
II.	Die Rolle der Fiskalpolitik unter Berücksichtigung von außenwirt- schaftlichen Einflüssen.....	363
a)	Veränderte Wirkungen von Ausgaben und Einnahmen in einer of- fenen Volkswirtschaft.....	363
b)	Die Abstimmung zwischen Fiskalpolitik und Geldpolitik in einer offenen Volkswirtschaft.....	365
F.	Zweifel an der Wirksamkeit der Fiskalpolitik.....	368
I.	Wirkungsverzögerungen beim Einsatz einer diskretionären Fiskalpo- litik.....	368
II.	Neue Anforderungen an die Finanzpolitik in der Stagflation.....	371
III.	Auf dem Weg zu einer europäischen Fiskalpolitik?.....	374
IV.	Konjunktur und Wachstum: Von der nachfrageorientierten zur ange- botsorientierten Finanzpolitik.....	375
a)	Die monetaristische These von der „Irrelevanz“ der Fiskalpolitik . . .	375
b)	Zum Verhältnis von nachfrage- und angebotsorientierter Finanz- politik.....	377
	Fragen zum siebenten Kapitel.....	379
	Literatur zum siebenten Kapitel.....	381

Achstes Kapitel

Der finanzpolitische Einfluss auf Wirtschaftswachstum und Wirtschaftsstruktur

A. Wirkungen der Finanzpolitik auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum	385
I. Das Ziel des gesamtwirtschaftlichen Wachstums	385
II. Der Bezugsrahmen für eine finanzpolitische Wachstumspolitik	388
a) Kapital, Arbeit und technischer Fortschritt als Wachstumsdeterminanten: Der Potentialfaktoransatz	389
b) Grenzen des Potentialfaktoransatzes: die Rolle der Innovationen	391
III. Die finanzpolitische Beeinflussung von technischem Fortschritt, Kapital und Arbeit	394
a) Beeinflussung des technischen Fortschritts	394
1. Kollektivgutkomponenten des technischen Fortschritts: Anstoßfinanzierung und öffentliches Interesse	394
2. Ansatzpunkte zur finanzpolitischen Förderung des technischen Fortschritts	396
3. Die begrenzte Rolle der Finanzpolitik	400
b) Der Einfluss auf die private und staatliche Investitionstätigkeit	402
1. Die Beeinflussung der privaten Investitionen	403
1.1. Finanzpolitische Einwirkung auf den Finanzierungsspielraum	403
1.2. Die finanzpolitische Beeinflussung der privaten Investitionsbereitschaft	407
2. Der Einsatz der öffentlichen Investitionen	411
2.1. Öffentliche Investitionen und Infrastruktur	411
2.2. Kapazitätseffekte der öffentlichen Sachinvestitionen in die Infrastruktur	412
2.3. Öffentliche Infrastruktur und private Investitionstätigkeit	414
3. Gesamtwirtschaftliche Investitionsquote und intergenerationale Lastverteilung	416
c) Der Einfluss auf den Produktionsfaktor Arbeit	419
1. Ansatzpunkte einer wachstumsorientierten Arbeitsmarktpolitik im Überblick	419
2. Arbeitsmarktpolitik und öffentliche Finanzen	422
IV. Die Rolle der Finanzpolitik: zwei Strategien	426
B. Der Einfluss der Finanzpolitik auf die Wirtschaftsstruktur	428
I. Strukturwandel und Wirtschaftswachstum	428
II. Zielgerechte Ausgestaltung und wirksame Begrenzung von Subventionen als Voraussetzung der Strukturpolitik	430
a) Auflagen als Mittel der Subventionspolitik	430
b) Erfassung und Begrenzung von Subventionen als Daueraufgabe	432
III. Die Rolle der Subventionen in der sektoralen Strukturpolitik	434

IV. Öffentliche Finanzen und regionale Strukturentwicklung.....	436
a) Aktive und passive Sanierung.....	436
b) Erfassung der regionalen Wirkungen der öffentlichen Finanzen.....	438
V. Finanzpolitik und Strukturanpassung.....	439
Fragen zum achten Kapitel.....	440
Literatur zum achten Kapitel.....	441

Neuntes Kapitel

Umwelt und öffentliche Finanzen

A. Gegenstand, Ziele und Gestaltungsprinzipien der Umweltpolitik.....	443
I. Saubere Umwelt als öffentliches Gut.....	443
II. Ziele und Gestaltungsprinzipien der Umweltpolitik.....	445
B. Zu den nicht-finanzpolitischen Instrumenten der Umweltpolitik.....	449
C. Finanzpolitische Instrumente der Umweltpolitik.....	453
I. Anwendung des Verursacherprinzips.....	453
a) Finanzielle Anreize durch Abgaben.....	453
1. „Reine“ Abgabenlösungen.....	453
2. Der Standard-Preis-Ansatz.....	455
3. Die Kombination von Umweltabgaben und Ordnungsrecht.....	457
4. Umweltabgaben als Herausforderung an das Steuersystem.....	458
b) Finanzielle Anreize durch Subventionen.....	462
II. Anwendung des Gemeinlastprinzips.....	463
Fragen zum neunten Kapitel.....	465
Literatur zum neunten Kapitel.....	466
Glossar finanzwissenschaftlicher Ausdrücke.....	469
Personenverzeichnis.....	487
Sachverzeichnis.....	493