Wolfgang Scherf

Öffentliche Finanzen

Einführung in die Finanzwissenschaft

Band 1

Allgemeine Grundlagen
Öffentlicher Haushalt
Öffentliche Ausgaben

Vorwort

Das Lehrbuch Öffentliche Finanzen vermittelt die Grundlagen der Finanzwissenschaft. Dieser Teil der Volkswirtschaftslehre befasst sich mit der Rolle des Staates in der Marktwirtschaft, insbesondere mit den öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Angesichts der vielfältigen Interdependenzen zwischen Staat und Wirtschaft ist die Analyse staatlicher Handlungen und ihrer Konsequenzen für Haushalte und Unternehmen essentieller Bestandteil ökonomischer Studiengänge.

Adressaten des Buches sind Studierende der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre, aber auch Leser ohne wirtschaftswissenschaftliche Vorkenntnisse, die sich für finanzpolitische Fragen interessieren. Im Fokus stehen der öffentliche Haushalt, die öffentlichen Ausgaben, die allgemeine und spezielle Steuerlehre, die öffentliche Verschuldung sowie der Finanzausgleich. Die gesamtwirtschaftlichen Aspekte der Staatstätigkeit werden besonders betont. Durch den starken Praxisbezug eröffnet das Buch einen guten Zugang zur aktuellen finanzpolitischen Diskussion.

Das Buch erschien in der 2. Auflage 2011 in der UVK Verlagsgesellschaft, Konstanz und München (ISBN 978-3-8252-8478-7). Alle Rechte liegen seit dem 01.05.2017 wieder beim Autor. Dies ermöglicht eine Online-Publikation der weitgehend unveränderten Fassung von 2011 in drei separat erhältlichen Teilen. Aktualisierte Daten und Abbildungen stehen im Internet unter www.wolfgang-scherf.de zur Verfügung.

Band 1 behandelt in Kapitel A – Allgemeine Grundlagen die Ziele, Mittel und Träger der Finanzpolitik sowie die Rolle des Staates in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. B – Der öffentliche Haushalt ist der Haushaltsplanung sowie den Möglichkeiten einer Verbesserung der Budgetentscheidungen gewidmet. C – Öffentliche Ausgaben diskutiert die Bereitstellung öffentlicher Güter, finanzpolitische Entscheidungen sowie Entwicklung und Wirkungen der Staatsausgaben.

Gießen im Mai 2017 Wolfgang Scherf

Inhalt

A Allgemeine Grundlagen 5

1 Gegenstand der Finanzwissenschaft 6
- 1.1 Erkenntnisobjekt der Finanzwissenschaft 6
- 1.2 Bereiche der Finanzwissenschaft 7
- 1.3 Beziehungen zu anderen Wissenschaften 9

2 Ziele, Instrumente und Träger der Finanzpolitik 11
- 2.1 Ziele der Finanzpolitik 11
- 2.2 Finanzpolitische Instrumente 18
- 2.3 Träger der Finanzpolitik 27

3 Der Staat in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 29
- 3.1 Grundlegende Kreislaufbeziehungen 30
- 3.2 Entstehung, Verwendung und Verteilung des Sozialprodukts 32
- 3.3 Staat und private Vermögensbildung 40
- 3.4 Der Staat im Wirtschaftskreislauf 42
- 3.5 Zur Bewertung öffentlicher Leistungen 44

B Der öffentliche Haushalt 46

1 Haushaltsplan und Haushaltskreislauf 47
- 1.1 Funktionen des Budgets 47
- 1.2 Der Budgetkreislauf 48
- 1.3 Die Haushaltsgrundsätze 52
- 1.4 Gliederung des öffentlichen Haushalts 57

2 Verfahren zur Verbesserung der Budgetentscheidungen 58
- 2.1 Die mittelfristige Finanzplanung 58
- 2.2 Das Programmbudget 61
- 2.3 Die Kosten-Nutzen-Analyse 63
- 2.4 Das Neue Steuerungsmodell 70

Inhalt

C Öffentliche Ausgaben 72

1 Die Theorie der öffentlichen Güter 74
- 1.1 Zur Begründung staatlicher Leistungen 74
- 1.2 Private, öffentliche und meritorische Güter 76
- 1.3 Optimale Allokation öffentlicher Güter 81
- 1.4 Präferenzenthüllung bei öffentlichen Gütern 85
- 1.5 Zusammenfassung und Ausblick 91

2 Finanzpolitische Entscheidungen 94
- 2.1 Modelle der direkten Demokratie 94
- 2.2 Modelle der repräsentativen Demokratie 104
- 2.3 Zusammenfassung 116

3 Das „Gesetz“ der wachsenden Staatsausgaben 119
- 3.1 Indikatoren der Staatstätigkeit 119
- 3.2 Ansätze zur Erklärung der Ausgabenentwicklung 123
- 3.3 Möglichkeiten einer Reduktion staatlicher Aktivitäten 131

4 Wirkungen der öffentlichen Ausgaben 135
- 4.1 Einkommenseffekte der Staatsausgaben 135
- 4.2 Verteilungseffekte der Staatsausgaben 154
- 4.3 Leistungseffekte der Staatsausgaben 168

Literaturverzeichnis 171

Allgemeine Grundlagen

A Allgemeine Grundlagen

1 Gegenstand der Finanzwissenschaft

Die *Finanzwissenschaft* ist neben der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik die dritte klassische Teildisziplin der Volkswirtschaftslehre. Sie befasst sich mit den ökonomischen Aktivitäten des Staates in der Marktwirtschaft. Das staatliche Handeln betrifft die Allokation der Ressourcen, die Stabilisierung von Sozialprodukt und Beschäftigung sowie die Verteilung von Einkommen und Vermögen. Angesichts der vielfältigen und umfassenden staatlichen Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen erfordert die Analyse ökonomischer Phänomene und die Beurteilung wirtschaftspolitischer Maßnahmen fundierte Kenntnisse der Finanzwissenschaft. Das Fach *Öffentliche Finanzen* ist daher essentieller Bestandteil volkswirtschaftlicher und sinnvolle Ergänzung betriebswirtschaftlicher Studiengänge.

1.1 Erkenntnisobjekt der Finanzwissenschaft

Gegenstand der Finanzwissenschaft sind nicht nur die öffentlichen Finanzen im engeren Sinne, sondern alle mit Staatshandeln verbundenen ökonomischen Aspekte. Das beinhaltet prinzipielle Überlegungen zur ökonomischen Rolle des Staates in der Marktwirtschaft ebenso wie die Erforschung politischer Entscheidungsprozesse und die Analyse der Wirkungen finanzpolitischer Instrumente auf eine ganze Reihe wirtschaftspolitischer Zielgrößen, vor allem auf Wachstum, Beschäftigung, Preisniveau und Verteilung. Dennoch stehen staatliche Aktivitäten, die mit Einnahmen oder Ausgaben verbunden sind, regelmäßig im Vordergrund der Finanzwissenschaft. Daher kann man diese Disziplin auch im Kern treffend als Lehre von den öffentlichen Einnahmen und Ausgaben bzw. als Lehre von den öffentlichen Finanzen bezeichnen.

Was unter den Begriff *Staat* fällt, variiert im Zeitablauf und im internationalen Vergleich. Die Abgrenzung ist eine Frage der Konvention. Unstrittig werden zum Staat die Gebietskörperschaften gezählt, in Deutschland also der Bund, die Länder und die Gemeinden einschließlich der Gemeindeverbände, oft auch die Europäische Union. Im weiteren Sinne gehören zum Staatssektor aber auch die so genannten *Parafisci*, insbesondere die Sozialversicherungen, sowie die öffentlichen Unternehmen. Letztere werden in diesem Buch nicht behandelt. Der öffentliche Sektor umfasst also nach der hier verwendeten Definition die Gebietskörperschaften sowie die Parafisci.

Die Finanzwissenschaft konzentriert sich häufig auf die Gebietskörperschaften und hierbei auf den Bund (Zentralstaat). In einem föderalen Staat ist die Berücksichtigung der Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen Staatsebenen aber zwingend erforderlich, denn die finanzpolitische Willensbildung und die staatliche Aufgabenerfüllung werden hiervon erheblich beeinflusst. Zudem dürfen die Sozialversicherungen schon mit Blick auf ihre finanzwirtschaftliche Bedeutung nicht ausgeklammert bleiben. Allerdings kann eine Einführung in die Finanzwissenschaft keine ausführliche Analyse der Sozialpolitik leisten, sondern nur die mit den Sozialtransfers verbundenen Grundprobleme behandeln.

Die Begriffe *Finanzwissenschaft* oder *Öffentliche Finanzen* sind ein wenig missverständlich und verleiten zu einer vordergründigen Betrachtung (*Andel*, 1998, 4). Staatliche Einnahmen und Ausgaben spielen zwar eine wichtige Rolle, aber letztlich geht es um Entscheidungen über knappe Güter, die von öffentlichen Institutionen und nicht von privaten Wirtschaftssubjekten getroffen werden. Insofern kann man auch den Begriff *Staatswirtschaftslehre* verwenden. Deren Gegenstand ist das wirtschaftliche Handeln öffentlicher Zwangsverbände, insbesondere soweit diese Institutionen einnahmen- und ausgabenpolitische Instrumente einsetzen.

Das spezifische der öffentlichen Wirtschaft, durch das sie sich von anderen Wirtschaftsbereichen unterscheidet, ist nicht die staatliche Produktion im Gegensatz zu privater Produktion oder das staatliche Eigentum an Produktionsmitteln im Gegensatz zu privatem Eigentum. Der entscheidende Punkt ist vielmehr die Art der Bedürfnisbefriedigung. Im privaten Sektor herrscht die marktwirtschaftliche Produktionslenkung vor. Unternehmen produzieren im Hinblick auf die kaufkräftige Nachfrage. Die Zahlung des Kaufpreises ist Voraussetzung zur Erlangung wirtschaftlicher Güter. Wer nicht bereit oder nicht in der Lage ist, diesen Preis zu entrichten, wird von der Nutzung der Güter ausgeschlossen.

Im öffentlichen Sektor dagegen werden die Leistungen typischerweise nicht individuell verkauft, sondern allen Bürgern oder bestimmten Gruppen unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Unentgeltlich heißt nicht, dass die Leistungen selbst keine Kosten verursachen, sondern nur, dass in der Regel die Inanspruchnahme für den einzelnen Nutzer kostenlos ist. Die Finanzierung erfolgt überwiegend in Form von einseitig auferlegten Zwangsabgaben, deren Verteilung auf die Bürger meist nicht an die Verteilung der Ausgaben und erst recht nicht an die Streuung des Nutzens der Staatstätigkeit gebunden ist.

1.2 Bereiche der Finanzwissenschaft

Allgemeines Ziel der Finanzwissenschaft ist es, die ökonomischen Aktivitäten des Staates systematisch und umfassend zu analysieren. Dabei lassen sich zwei Hauptrichtungen unterscheiden: (1) die *positive* und (2) die *normative* Finanzwissenschaft.

Die positive Finanzwissenschaft versucht, finanzwirtschaftliche Zusammenhänge zu verstehen und neutral zu beschreiben, ohne dabei Werturteile zu fällen. Sie ist bemüht, Ursachen und Triebfedern staatlichen Handelns aufzudecken. Es wird aber auch gefragt, welche Wirkungen von staatlichen Handlungen ausgehen. Finanzwissenschaftliche Fragestellungen im Rahmen der positiven Ökonomik sind etwa: Inwieweit ist die Einkommensverteilung Folge einer bestimmten Finanzpolitik? Inwieweit ist die Finanzpolitik ihrerseits auf konkrete politische und gesellschaftliche Bedingungen zurückzuführen? Wie wirken bestimmte finanzpolitische Maßnahmen auf die Einkommensverteilung?

Die normative Finanzwissenschaft befasst sich mit dem durch staatliches Handeln anzustrebenden Zustand einer Volkswirtschaft. Zur Lösung wirtschaftspolitischer Probleme müssen ökonomische Kriterien oder Normen gesetzt werden, die auf Werturteilen beruhen. Auf dieser Basis werden Vorschläge für die Politik entwickelt. Um alternative Maßnahmen bewerten zu können, muss festgelegt werden, wie wichtig verschiedene Ziele sind. Auswahl und Bewertung gesellschaftlicher Ziele sind in einer Demokratie letztlich Aufgabe der politischen Entscheidungsträger: der Wähler bzw. ihrer Repräsentanten.

Wissenschaftler können allerdings in dieser Hinsicht keine klaren Vorgaben erwarten, denn Politiker neigen nicht dazu, ihre Vorstellungen allzu präzise zu fassen. Daher wird oft von Zielpräferenzen ausgegangen, von denen man vermutet, dass die meisten Bürger oder doch eine große Mehrheit sie teilen. Beispiele für Fragen der normativen Ökonomik sind etwa: Soll der Staat in die Allokation der Ressourcen eingreifen? Was ist eine gerechte Verteilung und inwieweit soll die Finanzpolitik zu ihrer Durchsetzung beitragen?

Eine spezielle Form der normativen Theorie knüpft an die moderne Wohlfahrtstheorie an. Staatliche Aktivitäten sollen mit dem Ziel eingesetzt werden, das *Pareto-Optimum* zu realisieren. Marktversagen soll also korrigiert werden. Hier handelt es sich letztlich um den Versuch, staatliche Tätigkeiten nahezu ausschließlich aus ökonomischen Erwägungen abzuleiten. Gewisse Nachteile einer solchen Vorgehensweise liegen darin, dass das tatsächliche Verhalten des Staates nicht erklärt wird, und dass die Allokationsaspekte sowohl unter den Zielen als auch im Bereich der Theorie einseitig im Vordergrund stehen. Dennoch spielt dieser Ansatz in der modernen Finanzwissenschaft eine erhebliche Rolle, weil er dem Denken der Ökonomen in Effizienzkategorien am besten entspricht.

Vielfach ist Finanzwissenschaft eine Mischung aus normativen und positiven Betrachtungsweisen. Bereits die Auswahl der zu untersuchenden positiven Fragen stellt ein normatives Problem dar. Normative finanzpolitische Schlussfolgerungen setzen wiederum eine exakte Analyse der jeweils relevanten Zusammenhänge voraus. Daher steht im Rahmen der *Finanztheorie* die positiv-analytische, in der *Finanzpolitik* eher die zielbezogen-normative Richtung im Vordergrund. Damit sind schon die wesentlichen Teilbereiche der Finanzwissenschaft angesprochen, die im Folgenden kurz vorgestellt werden.

In der Finanztheorie geht es hauptsächlich um die Ermittlung der Bestimmungsfaktoren der finanzwirtschaftlichen Aktivitäten und um die Analyse der Wirkungen öffentlicher Einnahmen und Ausgaben auf andere ökonomische Größen. Die Wirkungsanalyse steht im Vordergrund. Die Finanztheorie befasst sich z.B. mit den Verteilungseffekten der Besteuerung, mit den Konsequenzen der Staatsverschuldung für die privaten Investitionen oder mit den Wirkungen der Staatsausgaben auf Produktion und Beschäftigung. Die Erkenntnisse der Finanztheorie bilden die Grundlage einer zielgerichteten Finanzpolitik.

In der Finanzpolitik dominiert die Frage nach der zielgerichteten Gestaltung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Auf die finanzpolitischen Zielsetzungen selbst wird sogleich noch genauer eingegangen (vgl. Kapitel A.2). Ein wichtiger Spezialfall der Finanzpolitik ist die Fiskalpolitik (*Fiscal Policy*). Es handelt sich hierbei um die makroökonomische Analyse der Wirkungen staatlicher Einnahmen und Ausgaben und um ihre Anwendung als stabilitätspolitisches Konzept. Die Übergänge zwischen Finanztheorie und Finanzpolitik sind fließend. So können z.B. die ökonomischen Wirkungen der realen Einkommensteuer theoretisch analysiert und zugleich Regeln für ihre bestmögliche politische Gestaltung entsprechend der finanzpolitischen Ziele aufgestellt werden.

1.3 Beziehungen zu anderen Wissenschaften

Die Finanzwissenschaft ist Teil der Volkswirtschaftslehre. Allerdings werden finanzwissenschaftliche Aspekte in der Volkswirtschaftstheorie und -politik oftmals nur in stark reduzierter Form behandelt. Vertreter der allgemeinen Wirtschaftstheorie und der allgemeinen Wirtschaftspolitik verspüren in der Regel nur wenig Neigung, sich mit der Vielfalt finanzwirtschaftlicher Regelungen vertraut zu machen, ohne deren Kenntnis ein sachverständiges finanzpolitisches Urteil jedoch nicht möglich ist (*Andel*, 1998, 10). Vor diesem Hintergrund erscheint eine Gliederung nach Instrumenten neben der Einteilung nach Problembereichen (Konjunktur, Wachstum, Verteilung usw.) im Rahmen der wirtschaftswissenschaftlichen Arbeitsteilung speziell für die Finanzwissenschaft angemessen.

In Bezug auf den Teilbereich der betriebswirtschaftlich relevanten Steuern gibt es durch das gemeinsame Erkenntnisobjekt auch Verbindungen zur betriebswirtschaftlichen Steuerlehre. Diese vermittelt in stärkerem Maße detaillierte Kenntnisse steuerrechtlicher Bestimmungen. Zudem stellt sie die optimale Anpassung der Unternehmen an bestehende Steuernormen in den Vordergrund. Insoweit kann die betriebswirtschaftliche Steuerlehre die Finanzwissenschaft bei der Analyse der Wirkungen steuerpolitischer Maßnahmen unterstützen. Für die Finanzwissenschaft ist die Frage nach den tatsächlichen Wirkungen damit allerdings noch nicht beantwortet. Hierzu bedarf es auch der Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Interdependenzen. Ob die steuerlichen Regelungen zur Erfüllung ge-

samtwirtschaftlicher Ziele beitragen, kann aus der Perspektive der betriebswirtschaftlichen Steuerlehre allein nicht beurteilt werden.

Die Finanzwissenschaft weist auch Bezüge zu anderen Gesellschaftswissenschaften auf, die vor allem auf das gleiche Erfahrungsobjekt zurückzuführen sind. So ist die Rechtswissenschaft für die Finanzwissenschaft bedeutsam, weil im Rechtsstaat finanzwirtschaftlich relevante Institutionen und Handlungsspielräume durch Rechtsnormen definiert sind. Gelegentlich leiten rechtliche Aspekte sogar die Steuer- und Finanzpolitik. Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber mehrfach zu Reformen gezwungen, die auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht angezeigt waren, beispielsweise durch Urteile zur Ehegattenbesteuerung, zur steuerlichen Berücksichtigung der Kinder, zur Vermögen- und zur Erbschaftsteuer oder zur Pendlerpauschale. Ein Problem sind zuweilen juristische Vorbehalte gegenüber ökonomischen Instrumenten, etwa in der Umweltpolitik, in der die Ökonomen auf Abgaben oder Zertifikate setzen, während die Juristen Auflagen bevorzugen.

Des Weiteren muss die Finanzwissenschaft politische und soziologische Elemente berücksichtigen. Die Bestimmung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen ist ein politischer Prozess, dessen rein ökonomische Analyse zu kurz greifen würde. Finanzwissenschaft war und ist stets *politische Ökonomie*. Von besonderem Interesse sind in diesem Kontext Arbeiten aus den Bereichen *Public Choice* bzw. *Neue politische Ökonomie*. Sie wenden das traditionelle ökonomische Instrumentarium auf kollektive Entscheidungen und damit auf Institutionen an, die im Zentrum der politischen Wissenschaft stehen.

2 Ziele, Instrumente und Träger der Finanzpolitik

2.1 Ziele der Finanzpolitik

Privates wie öffentliches wirtschaftliches Handeln ist stets planvolles Handeln oder sollte es doch wenigstens sein. Daher müssen sich die Akteure an bestimmten Zielen orientieren. Entscheidungen privater Wirtschaftssubjekte sind an individuellen Zielen ausgerichtet. So streben Haushalte z.B. nach Nutzen- und Unternehmen nach Gewinnmaximierung. Die öffentliche Finanzwirtschaft orientiert sich dagegen an gesellschaftlichen, hauptsächlich an gesamtwirtschaftlichen Zielen wie Wohlstand, Vollbeschäftigung oder soziale Gerechtigkeit, die im Prozess der politischen Willensbildung fixiert werden.

Die Vorstellungen über die wirtschaftlichen Aufgaben des Staates unterliegen dem historischen Wandel. Nach der liberalen Wirtschaftsauffassung des 19. Jahrhunderts führt ein sich weitgehend selbst überlassenes marktwirtschaftliches System stets zu einer vollständigen und optimalen Ausnutzung der Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital. Darauf basiert die Forderung, der Staat solle lediglich ökonomische Ordnungs-, aber keine Gestaltungsfunktionen übernehmen. Abgesehen von der Erfüllung der Hoheitsfunktionen sollen staatliche Aktivitäten auf bestimmte Felder begrenzt werden, die der Privatinitiative allein nicht überlassen werden können, z.B. Verteidigung, Justiz oder Bildung.

Damit korrespondierte die Forderung nach einem Minimalbudget. Im Allgemeinen betrugen die Staatsausgaben seinerzeit kaum zehn Prozent des Sozialprodukts. Primärer Zweck der öffentlichen Finanzwirtschaft war die Beschaffung der zur Erfüllung vorgegebener Aufgaben notwendigen Einnahmen. Dieses *fiskalische Ziel* sollte mit einem Minimum an Aufwand und unter weitgehender Schonung des privaten Bereichs verfolgt werden, wobei die Steuerlast möglichst gerecht auf die Bürger verteilt werden sollte.

Die fiskalische Zielsetzung hat keinen originären Zielcharakter, sondern dient allein der Erfüllung der Leistungs- und Versorgungsziele der öffentlichen Finanzwirtschaft. Während die Staatstätigkeit den Wirtschaftssubjekten unmittelbar zugute kommt, ist das fiskalische Ziel bei isolierter Betrachtung sinnlos, denn es verlangt nur, Finanzmittel einzusammeln, ohne dass über deren Verwendung mehr gesagt wäre, als dass sie sparsam erfolgen sollte. Das fiskalische Ziel ist mithin ein abgeleitetes Ziel, das nicht gleichberechtigt neben den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen steht.

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts setzte sich die Erkenntnis durch, dass gravierende Fehlentwicklungen eintreten können, wenn eine Volkswirtschaft sich selbst überlassen bleibt (Arbeiterfrage, soziale Probleme). Deshalb wurde versucht, die unerwünschten Ergebnis-

se des Wirtschaftsprozesses durch Eingriffe des Staates (Interventionen) zu korrigieren. Für den Bereich der öffentlichen Finanzwirtschaft wurde gefordert, die Einnahmenpolitik nicht nur an der Deckung des Finanzbedarfs, sondern – ebenso wie die Ausgabenpolitik – an wirtschaftspolitischen, nicht-fiskalischen Zielen zu orientieren.

Für die nicht-fiskalischen Ziele empfiehlt sich eine genauere, an den staatlichen Aufgaben orientierte Systematisierung. Eine solche Gliederung, die auch weitgehende Zustimmung gefunden hat, wurde von *Musgrave* (1959) vorgeschlagen. Er geht davon aus, dass in der öffentlichen Finanzwirtschaft drei Aufgaben bzw. Ziele verfolgt werden: (1) Korrektur der Allokation der Produktionsfaktoren, (2) Regulierung der Einkommens- und Vermögensverteilung und (3) Streben nach ökonomischer Stabilität. In allen drei Fällen wird unterstellt, dass der Markt keine befriedigenden Ergebnisse liefert. Staatliche Aktivitäten werden durch Marktversagen bzw. durch unerwünschte Marktergebnisse gerechtfertigt. *Musgrave* nimmt an, dass die drei Ziele von besonderen Abteilungen der Finanzverwaltung verfolgt werden, und unterscheidet deshalb eine Allokations-, eine Distributions- und eine Stabilisierungsabteilung.

2.1.1 Das Allokationsziel

In die Allokationsabteilung fallen alle öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, die darauf gerichtet sind, den Einsatz der Produktionsfaktoren zu optimieren. Die Produktivkräfte einer Volkswirtschaft sind so auf die private und öffentliche Wirtschaft zu verteilen, dass eine maximale Produktion erreicht wird und die Bedürfnisse der Wirtschaftssubjekte optimal befriedigt werden. Die Allokationsfunktion der Einnahmen- und Ausgabenpolitik bezieht sich insbesondere auf die Bereitstellung öffentlicher Güter. Solche Güter zeichnen sich durch Nichtausschließbarkeit von der Nutzung und Nichtrivalität im Konsum aus.

Nichtausschließbarkeit hat zur Folge, dass derjenige, der das öffentliche Gut bereitstellt, andere nicht von der Nutzung ausschließen kann, selbst wenn diese sich nicht an den Bereitstellungskosten beteiligen. Nichtrivalität bedeutet, dass der Nutzen, den der Einzelne aus einem öffentlichen Gut zieht, nicht dadurch sinkt, dass auch andere das Gut nutzen. In vollem Umgang erfüllen nur reine öffentliche Güter beide Kriterien. Klassische Beispiele hierfür sind innere und äußere Sicherheit (Polizei, Bundeswehr) oder auch saubere Luft. Öffentliche Güter werden nicht oder jedenfalls nicht in gewünschtem Umfang von privater Seite zur Verfügung gestellt.

Der Marktmechanismus eignet sich gut zur Bereitstellung privater Güter. Er beruht auf dem Austausch von Gütern mit einer Übertragung von ausschließlichen Nutzungsrechten. Im Idealfall ist der Markt ein Signalsystem, in dem die Produzenten durch die Konsumenten geleitet werden. Die Anwendung des Ausschlussprinzips begünstigt effiziente Lösungen, weil jeder Verbraucher, der ein Gut nutzen will, dazu gezwungen wird, sich an den

Kosten der Bereitstellung zu beteiligen. Da dies bei öffentlichen Gütern nicht möglich ist, besteht für jedes Individuum ein Anreiz, das Gut zu nutzen, ohne einen Kostenbeitrag zu entrichten (Trittbrettfahrerproblem). Der Ausschluss weiterer Konsumenten, die durch ihre Teilnahme am Konsum den Nutzen anderer nicht mindern, wäre zudem ineffizient.

Da der Markt bei der Bereitstellung öffentlicher Güter versagt, müssen sie vom Staat bereitgestellt werden. Hierin liegt seine Hauptaufgabe. Der Staat kann Zwangsabgaben erheben und damit die mangelnde Zahlungsbereitschaft der privaten Wirtschaftssubjekte für öffentliche Güter überwinden. Niveau und Struktur des Angebots an öffentlichen Gütern sind allerdings nur schwer zu optimieren, da die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte unbekannt sind und kein systematischer Anreiz zu ihrer Aufdeckung besteht. Der Marktmechanismus muss hier durch einen politischen Abstimmungs- bzw. Wahlprozess ersetzt werden. Die Bereitstellung öffentlicher Güter durch den Staat ist im Übrigen nicht mit staatlicher Produktion zu verwechseln. Öffentliche Güter werden häufig durch private Unternehmen erstellt (z.B. Rüstungsgüter, Straßen, Bauten).

Neben dem Angebot öffentlicher Güter ergeben sich weitere Allokationsaufgaben aus anderen Formen des Marktversagens im Bereich der privaten Güter.

– *Externe Effekte* entstehen z.B. durch Umweltbelastungen, welche die Qualität der Umweltmedien (Wasser, Luft) und damit den Nutzen anderer Personen mindern. Derartige Nebenwirkungen privater Aktivitäten verhindern eine optimale Versorgung mit privaten *und* öffentlichen Gütern. Um die Funktionsfähigkeit der Märkte zu verbessern, kann der Staat versuchen, den privaten Produzenten und Konsumenten die externen Effekte anzulasten und sie damit in das private Entscheidungskalkül zu integrieren.

– Bei *meritorischen Gütern* greift der Staat darüber hinaus in die privaten Präferenzen ein, weil diese als verzerrt gelten. So sollen Raucher nicht nur daran gehindert werden, Nichtraucher mit negativen externen Effekten zu behelligen. Mittels einer gezielten Strafsteuer auf Tabakwaren will der Staat sie auch erziehen und zu einem vernünftigen Verbrauchsverhalten anregen.

– Schließlich kann die Funktionsfähigkeit privater Märkte durch *unvollkommenen Wettbewerb* gemindert sein. Als Gegenmittel kommen auch finanzpolitische Instrumente in Betracht. So kann bei natürlichen Monopolen, die mit steigenden Skalenerträgen produzieren, neben der Regulierung eine gezielte Subvention eingesetzt werden, um die Tendenz zur Unterversorgung zu beheben und Allokationseffizienz zu erreichen.

2.1.2 Das Distributionsziel

Verteilungsaspekte spielen in der Finanzpolitik eine Schlüsselrolle, insbesondere bei der Gestaltung von Steuern und Transferzahlungen. Ohne staatlichen Eingriff resultiert die Einkommens- und Vermögensverteilung aus dem Marktprozess. Entscheidend für die Po-

sition des Einzelnen ist seine Faktorausstattung, die sich im Wesentlichen aus seinem Humankapital und dem ererbten Vermögen zusammensetzt. Die Faktorausstattung bestimmt in Verbindung mit der Faktorpreisbildung die Einkommens- und Vermögensverteilung. Das Marktergebnis muss allerdings nicht dem entsprechen, was eine Gesellschaft oder ihre politischen Entscheidungsträger als erwünscht ansehen. Typischerweise wird die Einkommens- und Vermögensverteilung, die sich im Marktprozess einstellt, als zu ungleichmäßig eingeschätzt. Die Ursache liegt insbesondere in der beträchtlichen Ungleichheit bei der Verteilung der Vermögen und der daraus fließenden Kapitalerträge.

Das Ausmaß der finanzpolitisch erwünschten Nivellierung der Einkommens- und Vermögensverteilung ist allerdings umstritten. Wundern muss man sich darüber nicht, denn aufgrund ihres normativen Charakters kann die Frage nach der *gerechten* Verteilung nur unter Rückgriff auf Werturteile beantwortet werden. Lösungsvorschläge für das Verteilungsproblem fallen daher zu unterschiedlichen Zeiten und an unterschiedlichen Orten eben auch sehr unterschiedlich aus. Weitgehende Einigkeit herrscht nur darüber, dass eine ausreichende Grundausstattung am unteren Ende der Einkommensskala garantiert werden muss (Existenzminimum). Ob und inwieweit darüber hinaus auch eine Annäherung der relativen Verteilungspositionen angestrebt werden soll, ist schon eine Frage, zu der *Linke*, *Liberale* oder *Konservative* ihre jeweils eigenen Auffassungen vertreten.

Für den Ökonomen, der sich als Wissenschaftler begreift, ist das unangenehm. Während er bei der Analyse allokativer und stabilitätspolitischer Fragen auf dem vermeintlich sicheren Boden ökonomischer Effizienzkriterien steht, fehlen ihm im Verteilungsbereich abseits des *Pareto*-Prinzips klare Maßstäbe. Dennoch muss sich die Ökonomie und insbesondere die Finanzwissenschaft mit den Verteilungsaspekten befassen, denn es gibt kaum ein relevantes wirtschaftspolitisches Problem, dass keine distributive Dimension hätte.

Hinzu kommt, dass sich Effizienz und Verteilung nicht eindeutig separieren lassen. Zwischen beiden Bereichen besteht zudem ein Spannungsfeld. Umverteilung kann mit negativen Anreizeffekten einhergehen und daher Niveau und Struktur wirtschaftlicher Aktivitäten beeinträchtigen. Allerdings sprechen Effizienzverluste nicht grundsätzlich gegen eine Umverteilung, ebenso wenig wie Effizienzgewinne unabhängig von ihren Verteilungseffekten erstrebenswert sind. Allokation und Distribution müssen im Zweifel ergebnisoffen gegeneinander abgewogen werden.

Die Verteilungspolitik ist keineswegs nur auf Umverteilung zwischen armen und reichen Staatsbürgern gerichtet. Der große Bereich der Sozialversicherung zeichnet sich dadurch aus, dass Beitragszahler und Leistungsempfänger in der Lebenszeitperspektive die gleichen Personen sind. Im Wesentlichen erfolgt hier eine intertemporale Einkommensübertragung (Rentenversicherung) oder eine Absicherung gegen die finanziellen Folgen möglicher persönlicher Schicksalsschläge (Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Arbeits-

losenversicherung). Soweit die Leistung des Beitragszahlers und die Gegenleistung der Versicherung äquivalent sind, findet keine Umverteilung statt. Diese beschränkt sich auf die so genannten *versicherungsfremden* Leistungen. Da private Versicherungsmärkte keine hinreichende soziale Sicherung gewährleisten, ist der Staatseingriff hier gerechtfertigt. Eine private Arbeitslosenversicherung zu akzeptablen Beiträgen scheitert z.B. an den unkalkulierbaren Risiken der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

2.1.3 Das Stabilisierungsziel

Das Stabilitätsziel ist das jüngste finanzpolitische Ziel. Die Dringlichkeit staatlicher Stabilisierungsaufgaben wurde erst erkannt, als die Weltwirtschaftskrise 1929 das Vertrauen in die Selbstheilungskräfte des Marktes erschütterte. Im Vertrauen auf das so genannte *Saysche Theorem* war man zuvor der Auffassung, dass sich jedes Angebot die dazugehörige Nachfrage selbst schaffen könne, und dass Vollbeschäftigung der Produktionsfaktoren deshalb das zwangsläufige Ergebnis ungestört ablaufender Marktprozesse sei.

Mit der *keynesianischen* Theorie wurde hierzu eine Gegenposition entwickelt. Die Angebotspläne der Produzenten und die Nachfragepläne der Konsumenten können durchaus auseinander fallen. Der Marktprozess führt dann keineswegs zwangsläufig zu einem neuen Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung, sondern die Anpassung kann auch über Veränderungen von Produktion und Beschäftigung erfolgen. Es besteht die Möglichkeit, dass sich ein Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung einstellt, d.h. die Volkswirtschaft kann über einen längeren Zeitraum hinweg mit Arbeitslosigkeit konfrontiert sein.

Wenn eine Rückkehr zur Vollbeschäftigung nicht automatisch erfolgt, besteht Anlass für stabilitätspolitische Maßnahmen des Staates. Das Konzept der keynesianischen Konjunkturpolitik lässt sich dahingehend charakterisieren, dass in einer Rezession nachfragesteigernde, expansive Maßnahmen zu ergreifen sind (Ausgabenerhöhungen, Steuersenkungen), während die Finanzpolitik umgekehrt in einer Boomphase einen restriktiven Kurs (Ausgabensenkungen, Steuererhöhungen) zur Inflationsbekämpfung einschlagen muss.

Die primären Stabilisierungsziele sind Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität. Häufig werden diese beiden Ziele zu einem *magischen Viereck* (oder Vieleck) ergänzt. Hinzu treten dann das Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts, meist als Devisenbilanzgleichgewicht verstanden, und das Ziel eines angemessenen Wirtschaftswachstums. Zusätzlich werden oftmals das Ziel einer gleichmäßigeren Einkommens- und Vermögensverteilung und das Ziel des ökologischen Gleichgewichts in den Zielkatalog aufgenommen.

In den Bereich der Stabilisierungsabteilung fällt nicht nur die Nachfragepolitik. Finanzpolitische, insbesondere steuerpolitische Maßnahmen, können beispielsweise die Investitionsbereitschaft der Unternehmen verändern. Damit nimmt der Staat Einfluss auf die Kapitalbildung, das Produktivitätswachstum und das Wachstum des Sozialprodukts. Auch

diese Angebotseffekte können die Stabilitätsziele fördern oder verletzen. Sie müssen daher im Rahmen der Stabilisierungspolitik mit berücksichtigt werden.

Keynesianische *Globalsteuerung* kann nur erfolgreich sein, wenn sie von der Lohn- und Geldpolitik unterstützt wird. Eine produktivitätsbezogene Lohnpolitik muss für stabile Lohnstückkosten sorgen und eine kosteninduzierte Inflation verhindern. Dies erleichtert der Zentralbank die monetäre Unterstützung expansiver Fiskalpolitik in der Rezession. Weil die Zinsen dann nicht steigen und keine privaten Investitionen verdrängt werden, nimmt die Wirksamkeit der Fiskalpolitik zu. Die Erfolgsaussichten staatlicher Stabilitätspolitik hängen zudem von der außenwirtschaftlichen Entwicklung ab. So können höhere Ölpreise oder eine reale Aufwertung des Euro die Exportchancen der deutschen Unternehmen so massiv beeinträchtigen, dass Lohnanpassungen und andere Marktreaktionen nicht ausreichen, um die Beschäftigung aufrechtzuerhalten.

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland in den zurückliegenden Jahren unterstreicht die Notwendigkeit einer adäquaten stabilitätspolitischen Strategie. Die praktischen Erfahrungen zeigen aber auch, und zwar unabhängig von der politischen Ausrichtung der jeweiligen Regierung, die mangelhafte Umsetzung wirtschaftswissenschaftlich begründeter Stabilitätskonzepte. Teilweise war sogar ein Rückfall in die unzulänglichen wirtschaftspolitischen Rezepte der 30er Jahre zu konstatieren. Eine als Konsolidierungsstrategie ausgegebene Sparpolitik in der Rezession ist jedenfalls nicht allzu weit von einer *Brüning*schen Parallelpolitik entfernt.

2.1.4 Zur Vereinbarkeit finanzpolitischer Ziele

Der Versuch einer sauberen analytischen Trennung der finanzpolitischen Ziele darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass zwischen den Teilbereichen Interdependenzen und Gegensätze bestehen. Denkbare Zielkonflikte sollen an einigen Beispielen illustriert werden.

1. Allokation und Distribution: (a) Der Versuch, die Verteilung gleichmäßiger zu gestalten, etwa durch die Progression der Einkommensteuer, kann Ausweichreaktionen bei den Betroffenen verursachen. Hohe Grenzsteuersätze gelten als Ursache für eine Beeinträchtigung der Leistungsbereitschaft, können also das Arbeitsangebot reduzieren und das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen. Andererseits haben sie neben diesem Substitutionseffekt auch einen negativen Einkommenseffekt, der Anreize zur Mehrarbeit setzt. Die Gesamtwirkung ist offen. (b) Die Einkommensteuer verzerrt infolge der Besteuerung der Zinsen die Wahl zwischen Konsumieren und Sparen zulasten des Sparens. Eine Konsumsteuer gilt diesbezüglich als neutral und daher aus dem Blickwinkel der ökonomischen Effizienz als bessere Lösung. Die Konsumsteuer hat aber den verteilungspolitischen Nachteil, dass sie die unteren Einkommensschichten mit relativ hoher Konsumquote prozentual stärker belastet als die oberen Einkommensschichten.

2. Allokation und Stabilisierung: (a) Aus stabilitätspolitischen Gründen sind die Staatsausgaben im Konjunkturverlauf antizyklisch zu variieren. Dies trifft in der Praxis vornehmlich die relativ flexiblen Investitionsausgaben. Aus allokativer Sicht erscheinen die damit verbundenen Angebotsschwankungen bei den Staatsleistungen problematisch, wenngleich das Leistungsniveau eher vom Infrastrukturbestand als von seinen laufenden Änderungen abhängt. (b) Darüber hinaus kann die Expansion der Staatsausgaben bei schwacher Konjunktur auf Dauer ein Überangebot an öffentlichen Gütern bewirken, wenn die Ausgaben in der Hochkonjunktur nicht symmetrisch zurückgefahren werden. Allerdings ist auch das Gegenteil möglich, wenn eine prozyklische Sparpolitik in der Rezession zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Investitionen und einem Verfall der öffentlichen Infrastruktur führt.

3. Stabilisierung und Verteilung: (a) Stabilitätspolitisch nahe liegend ist in der Rezession die Entlastung der unteren Einkommensschichten mit hoher Konsumquote. Steuersenkungen und zusätzliche Transferzahlungen zur Belebung der privaten Nachfrage müssen also auf diese Einkommensschichten konzentriert werden. In der Hochkonjunktur wäre grundsätzlich umgekehrt zu verfahren. Die Inflationsbekämpfung steht dann aber zumindest scheinbar in Konflikt mit dem Ziel einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung. Dass gerade die unteren Einkommensschichten von einer erfolgreichen Inflationsbekämpfung profitieren, wird meist übersehen. (b) Die Bekämpfung der Rezession vergrößert in der Regel nicht nur Produktion und Beschäftigung, sondern erhöht auch den Anteil der Unternehmergewinne am Sozialprodukt. Stabilitäts- und Verteilungsziele können also auch in einer unterbeschäftigten Wirtschaft in Konflikt geraten.

Weitere Zielkonflikte können innerhalb des Zielbereichs *Stabilisierung* entstehen, insbesondere wenn Inflation und Arbeitslosigkeit gleichzeitig auftreten (Stagflation). In diesem Falle befindet sich die Stabilitätspolitik im Zielkonflikt, denn eine Mehrnachfrage, die als Maßnahme gegen die Arbeitslosigkeit angezeigt wäre, kann gleichzeitig den Preisauftrieb fördern. Stagflationstendenzen sind ein schwerwiegendes Problem der Stabilitätspolitik, das mit finanzpolitischen Maßnahmen allein nicht zu lösen ist. Hinzu treten müssen eine stabilitätskonforme Lohnpolitik sowie eine Unterstützung der Finanzpolitik durch eine akkomodierende Geldpolitik der Europäischen Zentralbank.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Verfolgung eines Zieles mit der Verletzung anderer Ziele der Finanzpolitik verbunden sein kann. Infolgedessen sind politische Entscheidungen erforderlich, um das Gewicht der einzelnen Ziele festzulegen. Hinsichtlich des relativen Gewichtes der einzelnen Zielbereiche kann man Verschiebungen im Zeitablauf und in Abhängigkeit von der jeweiligen Wirtschaftslage beobachten. Als Beispiel mag die deutsche Einheit dienen. Zunächst standen Allokationsziele (Privatisierung) und Verteilungsziele (Transfers) im Vordergrund. Später wurden die Stabilitätsprobleme offenkundig, aber auch fiskalische Fragen rückten deutlich in den Vordergrund.

2.2 Finanzpolitische Instrumente

Welche Instrumente stehen der öffentlichen Finanzwirtschaft zur Verwirklichung ihrer Ziele (Allokation, Distribution, Stabilisierung) zur Verfügung? Anders als bei den Zielen gibt es typische finanzpolitische Instrumente. Üblicherweise werden sie in den beiden Hauptgruppen *Einnahmen* und *Ausgaben* zusammengefasst. In der Regel stehen die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben, also die kassenmäßigen Transaktionen im Vordergrund, doch gibt es daneben eine Vielzahl staatlicher Aktivitäten, die sich nicht oder nur teilweise im Budget niederschlagen.

Ehrenamtlich tätige Schöffen, wehrpflichtige Soldaten oder Bürger und Unternehmen, die für den Staat Verwaltungsaufgaben erfüllen, indem sie z.B. Steuern ermitteln und abführen, erbringen versteckte Staatsleistungen. In ähnlicher Weise gehen Leistungen des Staates am Budget vorbei, sofern sie nicht die Form von Ausgaben, sondern von unterbliebenen Einnahmen annehmen. Man denke beispielsweise an Steuervergünstigungen für Investoren wie die degressive, über den tatsächlichen Wertverlust hinausgehende Abschreibung, oder an zinsverbilligte Kredite. Es handelt sich dabei um versteckte Staatsausgaben, die in der englischsprachigen Literatur treffend als *tax expenditures* bezeichnet werden.

Budgetunwirksame Staatsaktivitäten können auch daraus resultieren, dass aus politischen Gründen eine Verlagerung von Einnahmen bzw. Ausgaben auf nicht budgetierungspflichtige Institutionen erfolgt (Flucht aus dem Budget). Beispiele für solche Institutionen sind die *Kreditanstalt für Wiederaufbau* oder der *Fonds Deutsche Einheit*. Wie die praktischen Erfahrungen mit Sonderhaushalten zeigen, kann die Flucht aus dem Budget zu einer verdeckten Ausweitung der Staatsverschuldung und nachträglich zu Mehrausgaben führen.

Kehren wir damit zu den tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben des Staates zurück. Der Instrumentalcharakter der Einnahmen und Ausgaben ist keineswegs eindeutig. Bei den Einnahmen kann in der Regel nicht, bei den Ausgaben vielfach nur eingeschränkt von Instrumenten gesprochen werden, denn die Einnahmen und Ausgaben sind keine reinen Aktionsparameter, die der Staat autonom festlegen kann. Vielmehr handelt es sich zu einem guten Teil um Erwartungsparameter.

Ein Beispiel liefern die beträchtlichen konjunkturellen Schwankungen des Steueraufkommens, die der Staat bei seiner Einnahmenplanung nicht ohne weiteres einkalkulieren kann. Er ist nur in der Lage, die Steuertarife und Bemessungsgrundlagen festzulegen, aber die tatsächlichen Steuereinnahmen hängen entscheidend von der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Ähnlich verhält es sich mit bestimmten Ausgabekategorien, etwa mit der Arbeitslosenversicherung. Auch hier kann der Staat nur die Rechtsgrundlagen festlegen, nach denen eine Arbeitslosenunterstützung erfolgt, aber das faktische Ausmaß der Inanspruchnahme dieser Leistungen hängt wiederum von der konjunkturellen Entwicklung ab.

2.2.1 Die öffentlichen Ausgaben

Die staatlichen Ausgaben stellen das primäre Instrument zur Verwirklichung finanzwirtschaftlicher Ziele dar. Die staatliche Infrastruktur (z.B. Straßen, Wasserwege, Flughäfen) wird durch öffentliche Ausgaben erstellt. Auch sind die Ausgaben für Güter und Dienstleistungen – aber nicht die Transferzahlungen – Ausdruck der durch den Staat beanspruchten und damit der privaten Disposition entzogenen Produktionsfaktoren. Der einzelne Steuerzahler empfindet zwar den Steuerzugriff als persönliche Belastung. Dem privaten Sektor in seiner Gesamtheit werden jedoch erst dann Güter und Produktionsfaktoren entzogen (zumindest in einer voll ausgelasteten Wirtschaft), wenn der Staat mit seinen Ausgaben selbst als Nachfrager auftritt.

Andererseits können auch mit den Einnahmen, speziell mit den Steuern, allokations-, verteilungs- und stabilitätspolitische Ziele verfolgt werden. Daher wählt man z.B. eine wettbewerbsneutrale Nettoumsatzsteuer anstelle einer konzentrationsfördernden Bruttoumsatzsteuer (Allokationsziel), die Einkommensteuer wird nicht proportional, sondern progressiv gestaltet (Verteilungsziel) und man erhebt einen Stabilitätszuschlag zur Einkommensteuer, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage einzuschränken (Stabilitätsziel). Insofern wäre es falsch, den öffentlichen Ausgaben im Hinblick auf die Zielnähe einen prinzipiellen Vorrang vor den Einnahmen einzuräumen. Auch sind die Ausgaben nicht vorgegeben und die Einnahmen daran anzupassen. Optimale Entscheidungen verlangen vielmehr, dass Einnahmen und Ausgaben simultan kalkuliert werden.

Angesichts der Vielzahl und Vielfältigkeit der öffentlichen Ausgaben müssen diese nach bestimmten Gesichtspunkten gegliedert werden, wenn man einen tieferen Einblick gewinnen will. Die Art der Gliederung wird dabei zum großen Teil durch die Problemstellung bestimmt. In der Praxis dominiert die Gliederung nach administrativer Zuständigkeit und damit verbunden nach politischer Verantwortlichkeit. Da die meisten Aufgaben in den Verantwortungsbereich eines Ministeriums fallen, spricht man auch vom *Ministerialprinzip* oder Ressortprinzip. Eine Modifikation der Gliederung nach dem Ministerialprinzip stellt die Gliederung nach dem *Funktionalprinzip* bzw. nach bereinigten Aufgabenbereichen dar. Der Grund für diese Modifikation liegt darin, dass Ministerien ressortübergreifende Aufgaben erfüllen, oder auch Aufgaben aus politischen Gründen übernehmen, die bei sachgerechter Aufgabentrennung eigentlich in andere Ressorts fallen würden.

Tabelle *A-1* zeigt am Beispiel des Bundeshaushalts eine Gliederung der öffentlichen Ausgaben (a) nach dem Ministerialprinzip sowie (b) nach Aufgabenbereichen. Den weitaus größten Posten stellt der Etat des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales dar, der 42,9% des Bundeshaushalts absorbiert. Diese Zahl korrespondiert mit dem 52,3%-Anteil der Ausgaben für soziale Sicherung bei der Gliederung nach Aufgabenbereichen.

Der Bundeshaushalt *Tab. A-1*

a) Ministerialgliederung 2011	Mio. €	Anteil
Bundespräsident, Bundestag, Bundesrat	733	0,2
Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt	1.842	0,6
Auswärtiges Amt	3.104	1,0
BM des Innern	5.402	1,8
BM der Justiz	493	0,2
BM der Finanzen	4.460	1,5
BM für Wirtschaft und Technologie	6.117	2,0
BM für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	5.492	1,8
BM für Arbeit und Soziales	131.293	42,9
BM für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	25.248	8,3
BM der Verteidigung	31.549	10,3
BM für Gesundheit	15.777	5,2
BM für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	1.636	0,5
BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	6.471	2,1
BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	6.219	2,0
BM für Bildung und Forschung	11.646	3,8
Bundesverfassungsgericht, Bundesrechnungshof	150	0,0
Bundesschuld	37.172	12,2
Allgemeine Finanzverwaltung	10.997	3,6
Ausgaben insgesamt	305.800	100,0

b) Aufgabenbereiche 2011	Mio. €	Anteil
Allgemeine Dienste	55.490	18,1
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, Kultur	16.933	5,5
Soziale Sicherung	160.005	52,3
Gesundheit, Umwelt, Sport, Erholung	1.580	0,5
Wohungswesen, Raumordnung, kom. Gemeinschaftsdienste	2.098	0,7
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Energie- und	1.163	0,4
Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	5.334	1,7
Verkehr und Nachrichtenwesen	11.735	3,8
Wirtschaftsunternehmen, Grund- und Kapitalvermögen	15.999	5,2
Allgemeine Finanzwirtschaft	35.462	11,6
Ausgaben insgesamt	305.800	100,0

Quelle: Bundesministerium der Finanzen 12-2010.

Derartige Gliederungen dienen (1) der Zuordnung und Kontrolle der Aufgabenerfüllung sowie (2) der politischen Grundsatzdiskussion, denn die Prioritäten der Aufgabenerfüllung kommen in den öffentlichen Ausgaben zum Ausdruck. Sie sind allerdings für viele ökonomische Fragen wenig aufschlussreich. Daher müssen sie ergänzt werden durch eine Gliederung nach volkswirtschaftlichen Ausgabearten (Tab. *A-2 a*). Ziel einer solchen Einteilung ist es, die Auswirkungen der öffentlichen Ausgaben auf den Produktionsprozess und die Einkommensverteilung zu erfassen. Grundlegend ist in diesem Zusammenhang die Unterscheidung von Ausgaben für Güter und Dienstleistungen einerseits und Transferausgaben bzw. Übertragungen andererseits.

Bei den Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen erfolgt eine Zahlung aufgrund einer Gegenleistung am Faktor- oder Gütermarkt (Vorleistungen, Arbeitnehmerentgelt, Investitionen). Auch die sozialen Sachleistungen rechnen zu den Ausgaben für Güter und Dienstleistungen. Es handelt sich dabei um Realtransfers, die den Konsum der Begünstigten unmittelbar erhöhen. Bei den monetären Transfers erfolgt dagegen „nur“ eine Kaufkraftübertragung vom Steuer- bzw. Beitragszahler auf den Transferempfänger. Adressaten können die Haushalte (monetäre Sozialleistungen), aber auch die Unternehmen sein (Subventionen). Zinsen auf öffentliche Schulden sind zwar geleistete Vermögenseinkommen, werden aber nicht als Wertschöpfung des Staates angesehen, da sie keinen Bezug zur staatlichen Produktionstätigkeit aufweisen. Analog zu den Übertragungen nimmt der Staat mit seinen Zinsausgaben das Produktionspotential nicht in Anspruch. Bei den sonstigen Ausgaben handelt es sich im Wesentlichen um Vermögenstransfers.

Die Ausgaben für Güter und Dienstleistungen (Vorleistungen, Personalausgaben, Investitionen, soziale Sachleistungen) belaufen sich im Jahr 2010 auf 46,5% der Gesamtausgaben. Die laufenden Übertragungen (monetäre Sozialleistungen, Subventionen, sonstige laufende Transfers) und die Vermögenstransfers machen insgesamt 48,4% der Staatsausgaben aus. Mit einem Anteil von 5,1% nehmen auch die Zinsen auf öffentliche Schulden einen bedeutenden Teil des Budgets in Anspruch.

Die Staatsausgabenquote liegt 2010 bei 46,6% des Bruttoinlandsprodukts (Tab. *A-2 c*). Diese oft zitierte *Staatsquote* bedeutet jedoch nicht, dass der Staat in entsprechendem Umfang Teile des gesamtwirtschaftlichen Gütervolumens absorbiert oder von jedem erwirtschafteten Euro knapp die Hälfte selbst verwendet. Der Anteil der Staatsausgaben für Güter und Dienste am Bruttoinlandsprodukt beläuft sich nämlich nur auf 21,0%. Die Staatsquote umfasst eben auch die Umverteilungsaktivitäten des Staates. Es handelt sich dabei gar nicht um eine echte Quote, sondern um eine Beziehungszahl, denn die darin enthaltenen Positionen, insbesondere die Transferzahlungen, rechnen nur zum Teil selbst zum Bruttoinlandsprodukt, das als Bezugsgröße der Anteilswerte herangezogen wird.

Ausgaben und Einnahmen des Staates *Tab. A-2*

a) Ausgaben des Staates 2010	Mrd. €	Anteil
Vorleistungen	116,3	10,0
Arbeitnehmerentgelt	181,8	15,6
Bruttoinvestitionen	39,0	3,3
Soziale Sachleistungen	204,2	17,5
Monetäre Sozialleistungen	450,6	38,7
Subventionen	33,0	2,8
Sonstige laufende Transfers	46,5	4,0
Zinsen auf öffentliche Schulden	59,8	5,1
Vermögenstransfers, Sonstige Ausgaben	33,1	2,8
Ausgaben insgesamt	1.164,1	100,0

b) Einnahmen des Staates 2010	Mrd. €	Anteil
Steuern	568,3	52,5
Einkommen- und Vermögensteuern	257,8	23,8
Produktions- und Importabgaben (u.a. MwSt)	310,5	28,7
Sozialbeiträge	420,3	38,8
Sonstige Einnahmen	93,6	8,6
Einnahmen insgesamt	1.082,1	100,0
Finanzierungssaldo (Einnahmen–Ausgaben)	-82,0	

c) Staatsquoten 2010	Mrd. €	BIP-Anteil
Ausgabenquote (Staatsquote)	1.164,1	46,6
Anteil der Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen	525,7	21,0
Anteil des Kollektivkonsums	192,5	7,7
Abgabenquote	988,5	39,6
Steuerquote	568,3	22,7
Defizitquote	82,0	3,3
Bruttoinlandsprodukt	2.498,8	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt 02-2011. Abgrenzung der VGR.

Der Anteil der Staatsausgaben für Güter und Dienste gibt die reale Inanspruchnahme des Bruttoinlandsprodukts durch den Staat jedenfalls besser wieder als die alles umfassende Staatsquote. Im Grunde überzeichnet selbst diese echte Quote noch die Rolle des Staates,

denn die sozialen Sachleistungen werden in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dem *Individualkonsum* zugeschlagen. Der *Kollektivkonsum* reduziert sich folglich auf die konsumtiven Staatsausgaben abzüglich der sozialen Sachtransfers. Während der Anteil des Staatskonsums am Bruttoinlandsprodukt 2010 immerhin 19,5% beträgt, ergibt sich für den Kollektivkonsum nur ein Anteil von 7,7%.

Die Gliederung nach volkswirtschaftlichen Arten ist besonders aufschlussreich im konjunkturellen Zusammenhang. Zum Beispiel erkennt man, welche Ausgaben besonders die Haushalte (Sozial-, Personalausgaben) oder die Unternehmen (Subventionen, Sachausgaben) betreffen. Für Verteilungsanalysen ist die Gliederung ebenfalls aussagekräftig, soweit es sich um Fragen handelt, die an den monetären Strömen, also an den staatlichen Zahlungen anknüpfen. Die Effekte der staatlichen Leistungsabgabe in Form des laufenden Nutzens aus der Infrastruktur kommen hierbei allerdings nicht zum Ausdruck.

2.2.2 Die öffentlichen Einnahmen

Die Staatseinnahmen erfüllen öffentliche Aufgaben, indem sie die erforderliche Finanzierung ermöglichen. In dieser fiskalischen Funktion erschöpft sich ihre Bedeutung jedoch nicht. Wie erwähnt, dienen die öffentlichen Einnahmen auch den allgemeinen finanzpolitischen Zielen. Tabelle *A-2 b* zeigt die Grobstruktur der öffentlichen Einnahmen. 91,4% entfallen auf Steuern (52,5%) und Sozialbeiträge (38,8%). Die Steuereinnahmen setzen sich aus *Einkommen- und Vermögensteuern* (23,8%) sowie aus *Produktions- und Importabgaben* (28,7%) zusammen. Hinzu kommen sonstige Einnahmen (Verkaufserlöse, Vermögenseinkommen und Vermögenstransfers) mit einem Anteil von 8,6%. Steuern und Sozialbeiträge summieren sich zu den öffentlichen Abgaben, deren Anteil am Bruttoinlandsprodukt 2010 einen Wert von 39,6% erreicht. Die für den internationalen Vergleich wichtige Abgabenquote liegt damit sehr viel höher als die Steuerquote (22,7%).

Wodurch unterscheiden sich die verschiedenen Einnahmearten? (1) Bei den Steuern handelt es sich um Zwangsabgaben, deren Zahlung keinen Anspruch auf irgendeine spezifische staatliche Gegenleistung begründet. (2) Die Sozialbeiträge sind ebenfalls Zwangsabgaben, aber mit Ansprüchen auf bestimmte Gegenleistungen verknüpft (z.B. Rentenzahlungen). Die Gegenleistung charakterisiert auch andere Beiträge. Anlieger entrichten z.B. Beiträge für die von ihrer Gemeinde bereitgestellte Infrastruktur in Wohngebieten. (3) Gebühren müssen in der Regel anlässlich der besonderen Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung entrichtet werden (z.B. Ausstellung eines Reisepasses, Grundbucheintragung). Gebühren sind also Preise für bestimmte öffentliche Dienste, bei denen der Einzelne oftmals selbst entscheiden kann, ob er die Leistungen in Anspruch nimmt oder nicht. (4) Erwerbseinkünfte entstehen durch die Teilnahme des Staates am Wirtschaftsprozess. Diesen Einnahmen fehlt der Zwangscharakter, der insbesondere die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge kennzeichnet. (5) Als letzte Einnahmekategorie kommt die Kreditaufnahme

ins Spiel. Sie erfolgt in der Regel (Ausnahme: Zwangsanleihe) freiwillig und nur gegen Verzinsung und spätere Rückzahlung der aufgenommenen Beträge.

Insgesamt dominieren bei den staatlichen Einnahmen klar die Steuern und die steuerähnlichen Abgaben. Dies unterstreicht das entscheidende Merkmal staatlicher Aktivitäten, nämlich dass sie in der Regel mit der Ausübung hoheitlicher Gewalt verbunden sind.

Bei den Steuern bietet es sich an, eine weitere Aufgliederung vorzunehmen. Dabei steht häufig die Unterteilung in direkte und indirekte Steuern im Vordergrund. Für die Zuordnung der Steuern kommen dabei zwei Kriterien in Betracht: (1) die Überwälzbarkeit und (2) die Erhebungstechnik der Steuern. Würde man die Überwälzbarkeit der Steuern zum Kriterium erheben, so wären indirekte Steuern solche Steuern, die der Steuerzahler an andere Wirtschaftssubjekte weitergeben kann. Dabei handelt es sich offenkundig um ein untaugliches Kriterium, da direkte Steuern je nach wirtschaftlicher Situation überwälzt, indirekte Steuern möglicherweise jedoch nicht überwälzt werden können.

Letztlich ist die Überwälzungsfrage nur im Rahmen einer Wirkungsanalyse der Besteuerung halbwegs zutreffend zu beantworten. Für praktische Zwecke kommt also die Erhebungstechnik als einziges Kriterium in Betracht. Bei direkten Steuern werden die belasteten Personen unmittelbar und nach Maßgabe der im Einzelfall relevanten Merkmale besteuert; bei indirekten Steuern werden die belasteten Personen nur mittelbar und anknüpfend an objektive Faktoren über Preiseffekte, insbesondere über Preiserhöhungen belastet.

Tabelle *A-3* zeigt die Aufteilung der Steuern. Die für das Jahr 2010 geschätzten Einnahmen stimmen nicht mit scheinbar vergleichbaren Positionen in Tabelle *A-2* überein, da hier die kassenmäßige Abgrenzung der Finanzstatistik zugrunde liegt. Einige aus dem Steueraufkommen geleistete Zahlungen, die das kassenmäßige Steueraufkommen mindern, werden in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) nicht als Steuermindereinnahmen, sondern als Staatsausgaben behandelt und somit brutto erfasst (z.B. Kindergeld). Zudem gilt in der VGR das Prinzip der periodengerechten Zuordnung, während in der Kassenrechnung der Zeitpunkt der Kassenwirksamkeit die Zuordnung bestimmt.

Direkte Steuern sind insbesondere die Steuern vom Einkommen, d.h. die Lohnsteuer, die veranlagte Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer, die Kapitalertragsteuern (inklusive Zinsabschlag) und der Solidaritätszuschlag. Ihr Anteil am Steueraufkommen beträgt 2010 zusammen 38,4%. Unter den Steuern vom Einkommen dominiert die Lohnsteuer, die allein einen Anteil von 24,3% am Steueraufkommen erbringt. Hinzu kommen die Grundsteuern, die Gewerbesteuer und die Erbschaftsteuer. Der Anteil der direkten Steuern beläuft sich damit insgesamt auf ca. 47,9% des Steueraufkommens. Der Anteil der indirekten Steuern liegt dementsprechend bei 52,1%. Hier dominieren die Umsatzsteuern (Mehrwertsteuer) mit 34,2% gefolgt von der Energiesteuer (Mineralölsteuer) mit 7,5%.

Steuereinnahmen nach Arten *Tab. A-3*

Steuereinnahmen 2010	Mrd. €	Anteil
Einkommensteuern	201,9	38,4
Lohnsteuer	127,9	24,3
Veranlagte Einkommensteuer	31,1	5,9
Körperschaftsteuer	10,2	1,9
Kapitalertragsteuern (inklusive Abgeltungsteuer)	21,0	4,0
Solidaritätszuschlag	11,7	2,2
Erbschaftsteuer	4,3	0,8
Gewerbesteuer	34,6	6,6
Grundsteuern	11,2	2,1
Direkte Steuern	251,9	47,9
Umsatzsteuern	179,5	34,2
Energiesteuer (Mineralölsteuer)	39,5	7,5
Stromsteuer	6,2	1,2
Tabaksteuer	13,3	2,5
Versicherungsteuer	10,6	2,0
Kraftfahrzeugsteuer	8,6	1,6
Grunderwerbsteuer	5,2	1,0
Sonstige Steuern	10,8	2,0
Indirekte Steuern	273,6	52,1
Steuern insgesamt	525,5	100,0
Anteil der Steuern am Bruttoinlandsprodukt		21,0

Quelle: Arbeitskreis Steuerschätzung 11-2010. Abgrenzung der Finanzstatistik.

Eine weitere Gliederungsmöglichkeit, auf die hier nur kurz hingewiesen werden soll, geht vom gesamtwirtschaftlichen Prozess aus. Steuern können anknüpfen am Vermögen (Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Grundsteuer, Grunderwerbsteuer, Kfz-Steuer), am Einkommen (Einkommen- und Körperschaftsteuer, Gewerbeertragsteuer) sowie an der Einkommensverwendung (Umsatzsteuern, spezielle Verbrauchsteuern). Im deutschen Steuersystem dominieren die beiden letztgenannten Anknüpfungspunkte, d.h. die Steuern auf das Einkommen und auf die Einkommensverwendung.

2.2.3 Öffentliche Gewährleistungen

Neben den Instrumenten auf der Einnahmen- und Ausgabenseite des Budgets spielen die öffentlichen Gewährleistungen bzw. Sicherheitsleistungen eine wichtige Rolle. Sie sind häufig nicht direkt kassenwirksam und werden daher im Einnahmen-Ausgaben-Schema nicht eindeutig erfasst. Ein Beispiel sind die Hermes-Bürgschaften, mit denen der Staat eine (Teil-) Abdeckung möglicher Forderungsausfälle im Exportgeschäft garantiert. Ein weiteres Beispiel sind Kreditbürgschaften, d.h. Zusagen, im Ernstfall eine Kreditrückzahlung und/oder die Verzinsung der Kredite zu übernehmen. Dieses Instrument wird insbesondere zur Förderung von Unternehmensneugründungen eingesetzt.

Gewährleistungen *Tab. A-4*

Ermächtigungstatbestände	Ermächtigungsrahmen in Mrd. €	Belegung am 31.12.2010
Ausfuhren	120,0	109,8
Kredite an ausländische Schuldner, Direktinvestitionen	40,0	34,9
Internationale Finanzierungsinstitutionen	58,0	53,3
Binnenwirtschaftliche Gewährleistungen	240,0	106,0
Garantien Griechenland-Kredite	22,4	22,4
Garantien EU-Stabilisierungsmechanismus	123,0	–
Sonstige Gewährleistungen	19,3	16,8
Insgesamt	622,7	343,2

Quelle: Bundesministerium der Finanzen 02-2011.

Die Gewährleistungen können als Eventualausgaben betrachtet werden, die nur im Gewährleistungsfall eintreten. Der Vorteil derartiger Instrumente liegt darin, dass sie eine Wirtschaftspolitik bei leeren Kassen ermöglichen; der Nachteil liegt insbesondere in der Undurchschaubarkeit der Kosten bzw. der Belastungseffekte, die mit solchen Gewährleistungen verbunden sind. Derartige Instrumente werden in der Finanzwissenschaft generell zu wenig beachtet.

Im Jahr 2010 beläuft sich die Summe der *Ermächtigungstatbestände* auf 622,7 Mrd. Euro und liegt damit infolge der Euro-Garantien um 153 Mrd. Euro über dem Wert von 2009. Dieses Volumen unterstreicht, dass Gewährleistungen kein vernachlässigbares Instrument der Finanzpolitik darstellen. Ihre Einsatzmöglichkeiten sind vielfältig. Ausfuhrhilfen können z.B. ein Mittel der Stabilitätspolitik sein, wenn sie antizyklisch variiert, also in der Rezession großzügiger und in der Hochkonjunktur zurückhaltender gewährt werden.

2.3 Träger der Finanzpolitik

Die Träger der Finanzpolitik, also die für die Finanzpolitik verantwortlichen Institutionen, sind in erster Linie die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände). Die Gebietskörperschaften sind eindeutig als Träger der Finanzpolitik zu identifizieren, da sie öffentliche Einnahmen und Ausgaben tätigen. Für zahlreiche Institutionen, die ebenfalls gesonderte Budgets führen, aber zwischen den privaten Haushalten und Unternehmen als dem Privatsektor auf der einen Seite und den Gebietskörperschaften als dem öffentlichen Sektor auf der anderen Seite stehen, ist diese Zuordnung weniger leicht möglich. Solche Institutionen werden auch als *Parafisci* bezeichnet.

Einen Parafiskus erkennt man vor allem an zwei Merkmalen: (1) Er erfüllt öffentliche Aufgaben und (2) er verfügt über eigene Finanzquellen mit Zwangscharakter. Durch die Erfüllung öffentlicher Aufgaben unterscheidet sich seine Tätigkeit von der privater Unternehmen. Ob es sich um eine *öffentliche* Aufgabe handelt, lässt sich daran überprüfen, ob die Aufgabe im Falle der Abschaffung der Institution vom privaten Sektor oder von der öffentlichen Hand im engeren Sinne übernommen würde. Eigene Finanzquellen geben einem Parafiskus die Möglichkeit, seine Aufgaben im Rahmen einer gewissen, meist gesetzlich eingeschränkten Finanzautonomie zu erfüllen. Zu den ergänzenden Merkmalen eines Parafiskus gehören die beamtenähnliche Stellung der Beschäftigten und die selbständige Rechnungslegung.

Unter den Institutionen zwischen Gebietskörperschaften und privatem Sektor lassen sich Abstufungen des parafiskalischen Charakters feststellen.

- Zu den Einrichtungen, deren parafiskalische Stellung weitgehend unumstritten ist, rechnen die Träger der Sozialversicherungen (gesetzliche Renten-, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung, Arbeitslosenversicherung). Sie finanzieren sich vorwiegend aus staatlich festgesetzten Zwangsbeiträgen (Sozialabgaben) und erfüllen Aufgaben der Daseinsvorsorge, die ihnen durch den Staat zugewiesen worden sind.

- Ebenso gehören Kreditfonds oder andere aus öffentlichen Mitteln finanzierte Sonderfonds zu den Parafisci, weil sie eindeutig öffentliche Aufgaben erfüllen. Der *Fonds Deutsche Einheit* wurde beispielsweise 1990 mit dem Ziel gegründet, die finanzielle Grundausstattung der ostdeutschen Gebietskörperschaften sicherzustellen.

- Auch die Berufsvertretungen (z.B. Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern) werden zu den Parafisci gerechnet. Sie finanzieren sich großenteils aus Zwangsbeiträgen, die sie von ihren Mitgliedern erheben. Sofern neben der Erfüllung öffentlicher Aufgaben auch eine private Interessenvertretung vorliegt, ist allerdings nur eine partielle Zuordnung dieser Institutionen zu den Parafisci sinnvoll.

- Bei den Kirchen ergibt sich ebenfalls keine eindeutige Zuordnung zum öffentlichen Sektor. Zwar wird die Kirchensteuer vom Staat eingezogen, da jedoch ein Kirchenaustritt möglich ist, liegt kein Zwangscharakter vor. Ähnlich unklar ist das Bild, wenn man die Aufgaben der Kirchen betrachtet. Ihre Funktionen im religiösen Bereich gehören primär zum privaten Sektor, während ihre Funktionen im Sozialbereich für eine öffentliche Aktivität sprechen.
- Auch die Tarifparteien werden teilweise als Parafisci angesehen. Sie führen autonome Tarifverhandlungen, die erhebliche gesamtwirtschaftliche Konsequenzen haben und daher ein öffentliches Interesse begründen. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden fehlt aber das Recht zur Erhebung von Zwangsabgaben, so dass ihre parafiskalische Stellung umstritten ist.
- Unternehmensähnliche Einrichtungen der öffentlichen Hand, deren Einnahme- und Ausgabeverhalten nur teilweise erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist (traditionell Bahn und Post) tendieren zum öffentlichen Sektor, wenn die Gebühren bzw. Preise in einem politischen Genehmigungsverfahren festgesetzt werden. Überwiegt jedoch das erwerbswirtschaftliche Prinzip mit der gewinnbezogenen Orientierung an Marktdaten, so ist es sinnvoller, die Institutionen dem privaten Sektor zuzuordnen.

Die finanzwissenschaftliche Bedeutung der Parafisci liegt auf verschiedenen Gebieten. Zunächst ist es für die Aussagekraft des Staatsanteils und seine internationale Vergleichbarkeit wichtig, ob die Parafisci einbezogen oder weggelassen werden. Ein Paradebeispiel hierfür sind die Sozialversicherungen, die in Deutschland den Großteil der Sozialleistungen erbringen. In vielen anderen Ländern werden vergleichbare Leistungen nicht aus Beiträgen, sondern aus Steuern finanziert und daher im Staatshaushalt verbucht. Es wäre daher offenkundig irreführend, wenn man zu internationalen Vergleichen nur die Haushalte der Gebietskörperschaften, nicht aber die der Sozialversicherungen heranziehen würde.

Die Parafisci verdienen als potentielle Träger der Finanzpolitik mehr Aufmerksamkeit. Sie werden häufig geschaffen, um bestimmte öffentliche Aktivitäten der laufenden parlamentarischen Willensbildung zu entziehen, was zusätzliche Koordinations- und Kontrollprobleme mit sich bringt. Ein Beispiel hierfür ist die Bundesagentur für Arbeit. Ihre selbständig betriebene Arbeitsmarktpolitik war keineswegs sonderlich erfolgreich, was die Politik zu einer umfassenden Neuordnung im Rahmen der *Hartz-Gesetze* veranlasste.

Wegen der teilweise unklaren Stellung der Parafisci lassen sich privater und staatlicher Bereich nicht eindeutig abgrenzen. Das entscheidende Merkmal staatlicher Aktivität besteht allerdings darin, dass der Staat mit hoheitlicher Gewalt ausgestattet ist, also die Möglichkeit hat, Zwangsmaßnahmen zu ergreifen. Er kann Gebote oder Verbote aussprechen. Dies ist von fundamentaler Bedeutung, da die Finanzierung staatlicher Leistungen weitgehend über Zwangsabgaben – insbesondere über Steuern – erfolgen muss.

3 Der Staat in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Der Staat bzw. der öffentliche Sektor beeinflusst die wirtschaftliche Entwicklung nachhaltig durch seine Rolle als Produzent von Verwaltungsleistungen, als Investor sowie im Bereich der Verteilung und Umverteilung von Einkommen und Vermögen. Der Staat trägt somit direkt und indirekt zur Entstehung, Verwendung und Verteilung des Sozialprodukts bei. Im Folgenden soll ein Überblick gegeben werden bezüglich der Erfassung staatlicher Aktivitäten in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Diese umfasst Daten über gesamtwirtschaftliche Bestands- und Stromgrößen, die nach bestimmten Konventionen dargestellt bzw. verbucht werden.

In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung rechnen zum Sektor Staat alle Institutionen, die (1) überwiegend Dienstleistungen für die Allgemeinheit erbringen und (2) sich hauptsächlich aus Zwangsabgaben finanzieren. In dieser Abgrenzung gehören also die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungen zum Sektor Staat, nicht aber die öffentlichen Unternehmen.

Das *Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen* (ESVG) hat die Erfassung staatlicher Aktivitäten modifiziert. Zum Sektor *Staat* rechneten früher auch öffentliche Krankenhäuser und staatliche Eigenbetriebe, die nun dem Sektor *Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften* angehören. Die Trennung zwischen Staat und Unternehmen nach der Trägerschaft wird nicht mehr praktiziert. Je nach Fragestellung kann es gleichwohl zweckmäßig sein, die sektorale Abgrenzung der VGR zu modifizieren und die öffentlichen Unternehmen in den öffentlichen Sektor einzubeziehen.

Wichtige Änderungen berühren den Investitionsbegriff. Auch zivil nutzbare militärische Ausrüstungen und Bauten (z.B. Lastwagen und Militärkrankenhäuser) werden nun als staatliche Investition gewertet. Ihre Einbeziehung in die Bruttoinvestitionen erhöht zugleich die staatlichen Abschreibungen und damit den Staatsverbrauch. Den gleichen Effekt hat die Tatsache, dass öffentliche Tiefbauten wie Straßen und Brücken abgeschrieben werden. Diese Änderungen erhöhen Bruttoinlandsprodukt und Bruttonationaleinkommen um etwas mehr als 1% gegenüber der alten Abgrenzung.

Das ESVG operiert zudem mit Begriffen, die teilweise immer noch ungewohnt sind. Änderungen wie *Konsum* bzw. *Konsumausgaben* statt *Verbrauch*, *Sparen* statt *Ersparnis* sowie *Exporte* statt *Ausfuhr* und *Importe* statt *Einfuhr* institutionalisieren nur ohnehin gebräuchliche Begriffe. Gewöhnungsbedürftig sind dagegen die neuen Einkommensbegriffe. Das vertraute Bruttosozialprodukt wird zum *Bruttonationaleinkommen*; das Nettosozialprodukt wandelt sich zum *Nettonationaleinkommen* oder auch *Primäreinkommen*. Das

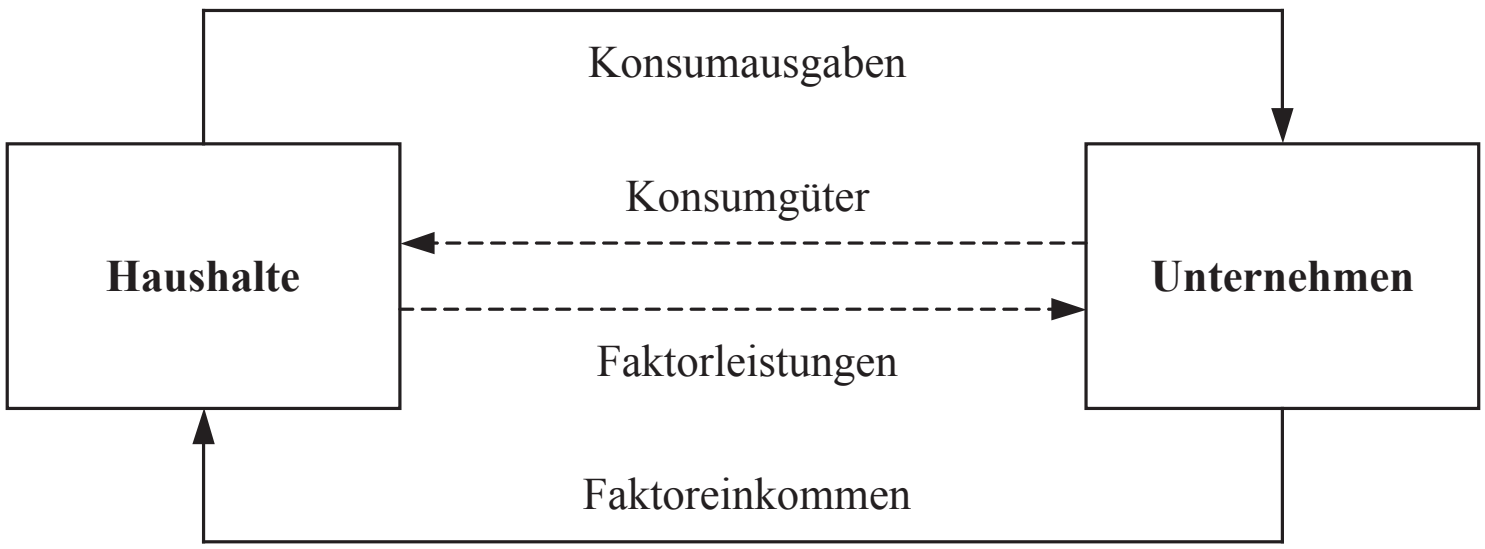
Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit heißt nun *Arbeitnehmerentgelt*, umfasst aber (wie bisher) die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung.

Im staatlichen Bereich steht der Begriff *Gütersteuern* für Einfuhrabgaben und nicht abziehbare Umsatzsteuer. Die indirekten Steuern werden als *Produktions- und Importabgaben* bezeichnet. Nach Abzug der Subventionen ergeben sich daraus die *Nettoproduktionsabgaben*. Statt von direkten Steuern wird nun konkreter von *Einkommen- und Vermögensteuern* gesprochen. Eine teils parallele Verwendung der traditionellen und der neuen Begriffe der VGR wird sich im Folgenden nicht ganz vermeiden lassen.

3.1 Grundlegende Kreislaufbeziehungen

Bevor die Rolle des Staates in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung im Einzelnen erläutert wird, sollen zunächst einige einfache Kreislaufzusammenhänge betrachtet werden. Die Probleme, die mit der Einbeziehung des Staates verbunden sind, werden dabei herausgestellt. Sie hängen mit den besonderen Eigenschaften dieses Sektors zusammen.

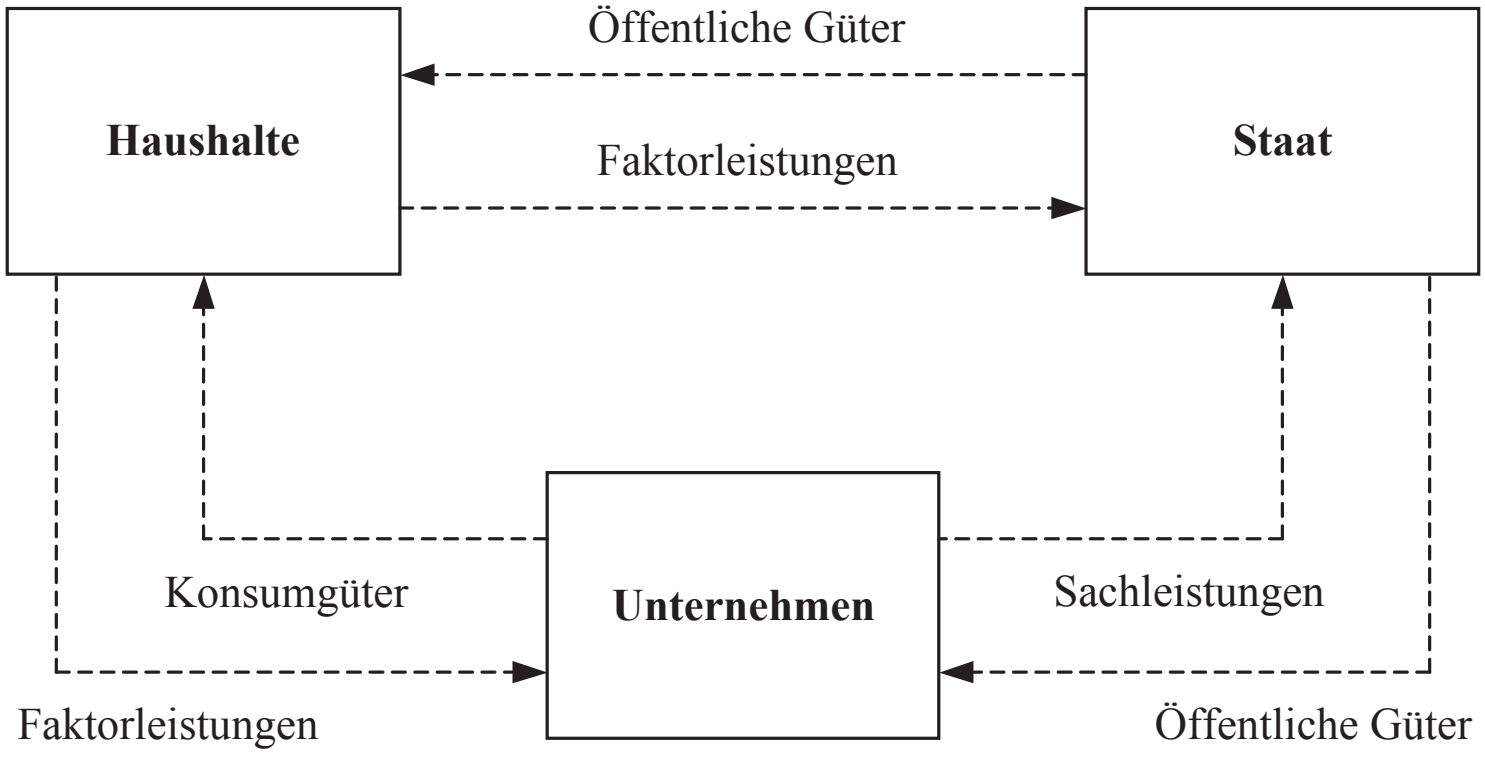
Das einfache Zwei-Sektoren-Modell in der Abbildung *A-1* stellt eine Volkswirtschaft mit den Sektoren private Haushalte und Unternehmen dar. Die monetären Ströme haben jeweils die gleiche Größe wie die entgegengesetzt laufenden Güter- und Faktorleistungsströme, da auch letztere in Geld ausgedrückte Größen darstellen. Die Aktivitäten lassen sich nun anhand einer der beiden Arten von Strömen erfassen, durch die indirekt auch die entgegen laufenden Ströme gemessen werden. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden die monetären Gegenströme der Güter- und Faktorleistungsströme verbucht.



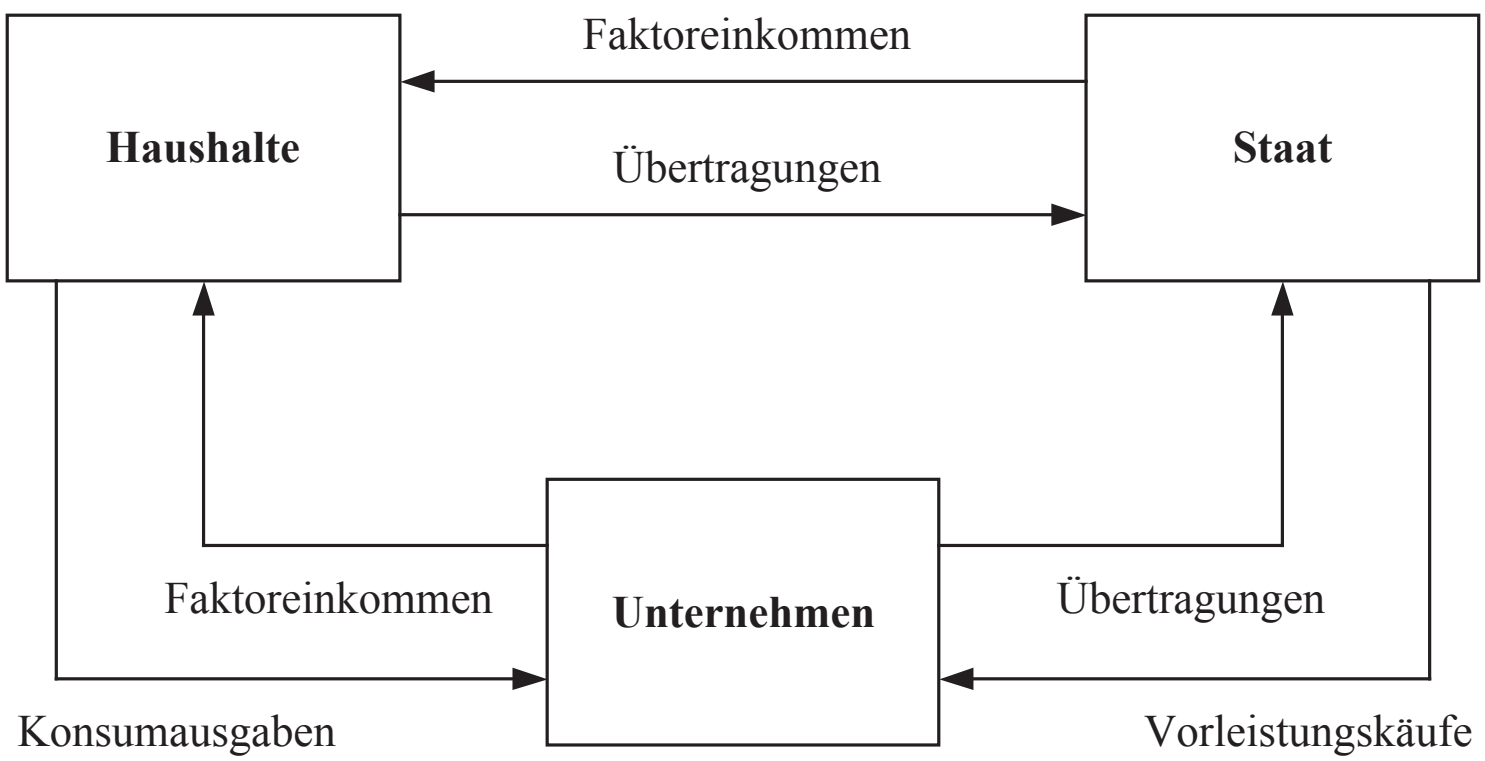
Einfaches Zwei-Sektoren-Modell *Abb. A-1*

Erweitert man die Abbildung *A-1* um die Güter- und Faktorleistungsströme des Staates, so ergeben sich die in den Abbildungen *A-2* und *A-3* dargestellten Kreislaufbilder für den re-

alen Kreislauf und für den Einnahmen-Ausgaben-Kreislauf. Die Vermögensbildung bleibt noch außer Ansatz. Die Haushalte stellen Faktorleistungen zur Verfügung. Sie empfangen dafür Einkommen von den Unternehmen und vom Staat. Der Staat bezieht von den Unternehmen Güter und Dienstleistungen, die Vorleistungen für seine Produktion darstellen.



Der Staat im realen Kreislauf *Abb. A-2*



Der Staat im Einnahmen-Ausgaben-Kreislauf *Abb. A-3*

Die staatlichen Inputs können in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung relativ einfach erfasst und verbucht werden, weil monetäre Gegenströme vorliegen. Die staatlichen Outputs (öffentliche Güter) lassen sich hingegen nicht so einfach ermitteln. Die staatlichen Leistungen haben meist keine Preise; sie werden ohne spezielles Entgelt abgegeben. Den

in Abbildung *A-2* dargestellten Strömen öffentlicher Güter, die von den Haushalten und Unternehmen genutzt werden, entsprechen also keine monetären Gegenströme in Abbildung *A-3*. Diese können nur unterstellt werden.

Im Einnahmen-Ausgaben-Kreislauf sind daher keine unentgeltlich abgegebenen staatlichen Leistungen enthalten. Die von den Unternehmen bzw. von den Haushalten empfangenen Übertragungen (Steuern, Sozialbeiträge usw.) stellen kein spezielles Entgelt dar. Die Unentgeltlichkeit der Staatsleistungen hat unvermeidbare Folgen. Es ist empirisch nur schwer oder gar nicht zu überprüfen, (1) ob ein bestimmtes öffentliches Gut von den Staatsbürgern nachgefragt wird, (2) inwieweit das öffentliche Gut den privaten Wirtschaftssubjekten Nutzen stiftet, (3) in welchem Verhältnis das öffentliche Gut als Vorleistung in die private Produktion eingeht oder als Endnachfrage von den privaten Haushalten verbraucht wird und (4) welche Relationen zwischen dem Wert eines öffentlichen Gutes und dem Wert eines privaten Gutes anzusetzen sind.

3.2 Entstehung, Verwendung und Verteilung des Sozialprodukts

Inlandsprodukt bzw. Nationaleinkommen sind gesamtwirtschaftliche Einkommensaggregate. Sie können unter dem Blickwinkel der Einkommensentstehung, der Einkommensverwendung und der Einkommensverteilung gesehen und ermittelt werden. Tabelle *A-5* zeigt den Zusammenhang zwischen den relevanten makroökonomischen Einkommensgrößen anhand der Daten des Jahres 2010.

Wertschöpfung, Inlandsprodukt und Einkommen *Tab. A-5*

Deutschland 2010	Mrd. €	Anteil
Bruttowertschöpfung	2239,9	89,6
+ Gütersteuern – Gütersubventionen	258,9	
= Bruttoinlandsprodukt	2498,8	100,0
+ Saldo der Primäreinkommen aus der übrigen Welt	33,1	
= Bruttonationaleinkommen (Bruttosozialprodukt)	2531,9	101,3
– Abschreibungen	353,2	
= Nettonationaleinkommen (Primäreinkommen)	2178,8	87,2
– Produktions- und Importabgaben – Subventionen	277,5	
= Volkseinkommen	1901,3	76,1
– Arbeitnehmerentgelt	1259,7	
= Unternehmens- und Vermögenseinkommen	641,6	

Quelle: Statistisches Bundesamt 02-2011.

Bei der Einkommensentstehung wird das Produktionsergebnis einer bestimmten Zeitperiode erfasst. Ausgangspunkt ist der (nicht aufgeführte) Bruttoproduktionswert, aus dem sich nach Abzug der Vorleistungen die Bruttowertschöpfung errechnet. Aus der Bruttowertschöpfung ergibt sich nach Hinzurechnung der Gütersteuern und Abzug der Gütersubventionen das Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen. Die Gütersteuern umfassen Mehrwertsteuer, Importabgaben (Zölle, Verbrauchsteuern auf eingeführte Güter) und sonstige Gütersteuern (Mineralölsteuer, Versicherungsteuer etc.). Die Gütersubventionen (z.B. Kohlesubventionen) werden vom Staat oder der EU an gebietsansässige Produzenten geleistet, um die Verkaufs- oder Faktorpreise zu beeinflussen. Das Bruttoinlandsprodukt ist ein Maß für den Wert der Inlandsproduktion, unabhängig davon, ob die Produktionsfaktoren sich im Besitz von Inländern oder Ausländern befinden.

Das Bruttonationaleinkommen bzw. Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen ergibt sich aus dem Bruttoinlandsprodukt durch Addition des Saldos der Primäreinkommen aus der übrigen Welt. Diese Größe misst das Einkommen, das Inländer beziehen, unabhängig davon, ob es im Inland oder Ausland erzielt wird. Nach Abzug der Abschreibungen gelangt man zum Nettonationaleinkommen bzw. Primäreinkommen (Nettosozialprodukt zu Marktpreisen). Subtraktion des Saldos aus Produktions- und Importabgaben (indirekte Steuern) einerseits und Subventionen andererseits führt zum Volkseinkommen (Nettosozialprodukt zu Faktorkosten). Die Produktions- und Importabgaben umfassen neben den Gütersteuern die sonstigen Produktionsabgaben (Gewerbesteuer, Grundsteuer, Kfz-Steuer von Unternehmen). Analog dazu setzen sich die Subventionen aus Gütersubventionen und sonstigen Subventionen (z.B. für Hochschulen) zusammen. Das Volkseinkommen steht im Zentrum der Verteilungsrechnung, die zwischen Arbeitnehmerentgelten (Einkommen aus unselbständiger Arbeit) und Unternehmens- und Vermögenseinkommen differenziert.

Die einzelnen Bereiche der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden nachfolgend unter besonderer Berücksichtigung der öffentlichen Hand betrachtet.

3.2.1 Entstehungsrechnung

Das Bruttoinlandsprodukt entspricht zunächst einmal der Summe der bei der Produktion entstehenden Einkommen, d.h. der Summe der Wertschöpfungen. Das Inlandsprodukt ist in erster Linie ein Maß für die im Produktionsprozess zusätzlich geschaffenen Werte. In der Entstehungsrechnung geht es vor allem darum, die Beiträge der einzelnen Wirtschaftsbereiche zum gesamten Produktionsergebnis zu ermitteln. Insbesondere der Unternehmenssektor wird aus diesem Grunde noch einmal aufgegliedert, um die Wirtschaftsstruktur erkennbar zu machen.

Tabelle *A-6* verdeutlicht die Struktur der Bruttowertschöpfung für Deutschland 2010. Die Bruttowertschöpfung (inklusive der Abschreibungen) wird als Summe der Wertschöp-

fungsbeiträge des primären Sektors (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei), des sekundären Sektors (Produzierendes Gewerbe) und des tertiären Sektors (Dienstleistungsbereiche) ermittelt. Gemessen am dominanten Anteil an der Bruttowertschöpfung ist Deutschland eine *Dienstleistungsgesellschaft*.

Entstehung des Bruttoinlandsprodukts *Tab. A-6*

Deutschland 2010	Mrd. €	Anteil
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	19,5	0,9
+ Produzierendes Gewerbe	624,5	27,9
• Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	531,9	
• Baugewerbe	92,6	
+ Dienstleistungsbereiche	1595,9	71,2
• Handel, Gastgewerbe, Verkehr	385,3	
• Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleister	681,8	
• Öffentliche und private Dienstleister	528,8	
nachrichtlich: Staatliche Bruttowertschöpfung	217,1	9,7
= Bruttowertschöpfung	2239,9	100,0
+ Nettogütersteuern	258,9	
= Bruttoinlandsprodukt	2498,8	

Quelle: Statistisches Bundesamt 02-2011.

Auch der Sektor Staat rechnet überwiegend zu den Dienstleistungsbereichen. Als Untergruppe ist dort „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung“ explizit aufgeführt. Der Anteil dieses eng abgegrenzten Bereichs an der Bruttowertschöpfung beläuft sich auf etwa 6%. Darüber hinaus trägt der Staat zur Wertschöpfung der Bereiche Grundstückswesen, Forschung, Erziehung, Gesundheit, Entsorgung und Kultur bei. Aber auch außerhalb des Dienstleistungssektors sind staatliche Aktivitäten zu finden, etwa in den Bereichen Forstwirtschaft oder Energie- und Wasserversorgung. Über alle Wirtschaftsbereiche hinweg summiert sich der staatliche Wertschöpfungsanteil auf knapp 10%.

Die Wertschöpfung entspricht insgesamt der Entlohnung der Produktionsfaktoren, also der Summe der verschiedenen Einkommensarten (Löhne, Zinsen, Mieten, Pachten und Gewinne). Dabei ist die Netto-Wertschöpfung des Staates nahezu identisch mit der Entlohnung der vom Staat direkt eingesetzten Produktionsfaktoren, also mit der Entlohnung der Arbeitskräfte. Die mit Hilfe dieser Produktionsfaktoren erstellten Leistungen werden in der Regel unentgeltlich angeboten, so dass beim Staat kaum andere Einkommen (z.B. Gewinne) zu verzeichnen sind.

3.2.2 Verwendungsrechnung

Das Bruttoinlandsprodukt steht auch im Zentrum der Verwendungsrechnung in Tabelle *A-7*. Das Bruttoinlandsprodukt entspricht der Summe aus privatem Konsum, staatlichem Konsum, Bruttoinvestitionen und Außenbeitrag (Exporte minus Importe). Die Bruttoinvestitionen enthalten hierbei private und staatliche Investitionen.

Verwendung des Bruttoinlandsprodukts — *Tab. A-7*

Deutschland 2010	Mrd. €	Anteil
Privater Konsum	1444,7	57,8
+ Bruttoinvestitionen	437,2	17,5
+ Staatlicher Konsum	486,7	19,5
+ Außenbeitrag	130,2	5,2
= Bruttoinlandsprodukt	2498,8	100,0

Deutschland 2010	Mrd. €	Anteil
Privater Konsum	1444,7	57,8
+ Private Bruttoinvestitionen	398,2	15,9
+ Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen	525,7	21,0
• Staatlicher Konsum	486,7	19,5
• Staatliche Bruttoinvestitionen	39,0	1,6
nachrichtlich: Kollektivkonsum	192,5	7,7
+ Außenbeitrag	130,2	5,2
= Bruttoinlandsprodukt	2498,8	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt 02-2011.

In volkswirtschaftlichen Analysen werden normalerweise die staatlichen Konsum- und Investitionsausgaben als Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen zusammengefasst. Das entsprechend modifizierte Ausgabenkonzept ist im unteren Teil der Tabelle enthalten. Darüber hinaus wird dort nachrichtlich der Kollektivkonsum ausgewiesen, der sich ergibt, wenn man die sozialen Sachtransfers vom Staatskonsum abzieht und dem Individualkonsum der begünstigten privaten Wirtschaftssubjekte zurechnet.

Die Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen reflektieren die Inanspruchnahme von Produktionsfaktoren durch den Staat. Der entsprechende Anteil am Bruttoinlandsprodukt liegt 2010 bei 21%. Die darin enthaltenen staatlichen Bruttoinvestitionen entsprechen der öffentlichen Realkapitalbildung (Infrastruktur, Straßenbau). Es handelt sich also um Gü-

ter, die den Bürgern über einen längeren Zeitraum hinweg Nutzen stiften. Deshalb wird häufig die Auffassung vertreten, dass die investiven Ausgaben mit Krediten finanziert werden dürfen. Ziel ist die (allerdings schwer realisierbare) nutzenäquivalente Anlastung der Investitionskosten auf die verschiedenen Nutzergenerationen (vgl. Kapitel F).

Die öffentlichen Investitionen bewegen sich seit vielen Jahren auf einem relativ niedrigen Niveau und machen 2010 nur 1,6% des Bruttoinlandsprodukts aus. Saldiert mit den Abschreibungen (39,9 Mrd. Euro), sind die staatlichen Nettoinvestitionen sogar negativ, d.h. der Staat zehrt von der Substanz. Eine solche Finanzpolitik belastet zukünftige Generationen eher als die zur Investitionsfinanzierung eventuell nötige öffentliche Verschuldung.

3.2.3 Verteilungsrechnung

Tabelle *A-8* illustriert die Verteilung des Volkseinkommens, das im Zentrum der Verteilungsrechnung steht. Das Volkseinkommen enthält die Arbeitnehmerentgelte und die Unternehmens- und Vermögenseinkommen, die als Restgröße ermittelt werden. Die Arbeitnehmerentgelte umfassen auch die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Ökonomisch ist das folgerichtig, denn es handelt sich um einen Teil der Arbeitskosten. Die Arbeitgeberbeiträge unterscheiden sich aus der Perspektive der Arbeitgeber wie der Arbeitnehmer nicht von Bruttolöhnen, die für staatliche Zwecke mit Abgaben belegt werden.

Verteilung des Bruttoinlandsprodukts *Tab. A-8*

Deutschland 2010	Mrd. €	Anteil
= Arbeitnehmerentgelt	1259,7	66,3
+ Unternehmens- und Vermögenseinkommen	641,6	33,7
= Volkseinkommen	1901,3	100,0
+ Produktions- und Importabgaben – Subventionen	277,5	
+ Abschreibungen	353,2	
– Saldo der Primäreinkommen aus der übrigen Welt	33,1	
= Bruttoinlandsprodukt	2498,8	

Quelle: Statistisches Bundesamt 02-2011.

Der Anteil der Arbeitnehmerentgelte am Volkseinkommen wird als (unbereinigte) Lohnquote bezeichnet. Die (Brutto-) Lohnquote lag 2010 bei 66,3%, die (Brutto-) Gewinnquote bei 33,7%. Gegenüber 2000 ist die Lohnquote um 5,9 Prozentpunkte gefallen. Die Einkommensverteilung hat sich demnach zulasten der Arbeitseinkommen verschoben. Von den Arbeitnehmerentgelten entfallen übrigens 47,2% auf Lohnsteuer und Sozialbeiträge. Selbst wenn man die Arbeitgeberbeiträge herausrechnet und die verbleibenden Abgaben

auf die Bruttolöhne bezieht, ergibt sich eine direkte Abgabenquote von 34,8%. Der Anteil der direkten Abgaben auf Unternehmens- und Vermögenseinkommen ist mit etwa 12,5% sehr viel kleiner (*Schäfer*, 2010, 639).

Das verfügbare Einkommen der Wirtschaftssubjekte entspricht freilich nicht ihrem Nettoeinkommen nach Steuern und Abgaben. Als weitere verteilungswirksame Staatsaktivität sind die Transferzahlungen bzw. Sozialleistungen zu beachten. Sie erhöhen das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte. Insofern ist die hohe Abgabenquote der Arbeitnehmer irreführend, denn sie erhalten auch den größten Teil der Transfers. Die Sozialabgaben und die damit finanzierten Sozialleistungen bewirken also primär eine Umverteilung innerhalb der Gruppe der Arbeitnehmer.

Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte *Tab. A-9*

Deutschland 2010	Mrd. €	Anteil
Arbeitnehmerentgelt	1259,7	
+ Unternehmens- und Vermögenseinkommen	579,4	
= Primäreinkommen der privaten Haushalte	1839,0	100,0
– Einkommen- und Vermögensteuern	233,3	12,7
– Sozialbeiträge	509,3	27,7
+ Sozialleistungen, Sonstige laufende Transfers	499,6	27,2
= Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte	1595,9	86,8
+ Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche	35,0	
= Bezugsgröße für die Sparquote	1630,9	100,0
– Konsumausgaben	1444,7	88,6
= Sparen der privaten Haushalte	186,2	11,4

Quelle: Statistisches Bundesamt 02-2011.

Tabelle *A-9* zeigt den Zusammenhang zwischen Primäreinkommen und verfügbarem Einkommen für alle privaten Haushalte. Steuern und Sozialabgaben reduzieren, Transferzahlungen erhöhen das verfügbare Einkommen. Sozialbeiträge und -leistungen kompensieren sich weitgehend in ihrer Wirkung auf das verfügbare Einkommen. Vom Primäreinkommen verbleiben nach der Umverteilung durch den Staat 2010 immerhin 86,8% als verfügbares Einkommen bei den Haushalten. Die relativ geringe Netto-Abgabenquote (Abgaben minus Transfers) von 13,2% darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Staat einen erheblichen Einfluss auf die Einkommensverteilung ausübt. Weit mehr als ein Viertel des Primäreinkommens wird zwischen den privaten Haushalten umgeschichtet. Dieser Vor-

gang ist allerdings nicht generell als *Umverteilung* zu interpretieren, denn ein großer Teil der Sozialleistungen beruht auf individuellen Ansprüchen an die Sozialversicherung, die zuvor durch eigene Beitragszahlungen erworben wurden.

Das verfügbare Einkommen (modifiziert um die Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche) steht für privaten Konsum respektive Ersparnis zur Verfügung. Die in der Übersicht ausgewiesene Sparquote der privaten Haushalte in Höhe von 11,4% sagt aber nichts über den Anteil des privaten Sparens am Sozialprodukt. Zum einen fehlen hier die nicht ausgeschütteten Gewinne als Ersparnis der Unternehmen, zum anderen bezieht sich die Quote auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte und nicht auf das Bruttoinlandsprodukt. Das private Sparen summiert sich 2010 auf 293,3 Mrd. Euro und der Anteil am Bruttoinlandsprodukt beträgt 11,7% (Tab. *A-10*, S. 36).

3.2.4 Darstellung in Gleichungen

Einkommensentstehung, -verwendung und -verteilung werden nachfolgend in Gleichungen präsentiert. Diese Form der Darstellung ist in der theoretischen Analyse üblich. Die Abweichungen zwischen Bruttowertschöpfung (BWS), Bruttoinlandsprodukt (BIP) und Bruttonationaleinkommen (BNE) bleiben hier aus Vereinfachungsgründen unberücksichtigt (vgl. Tabelle *A-5*). Alle diese Größen werden im Folgenden mit Y symbolisiert:

$$Y = BWS = BIP = BNE \qquad \textit{Gl. A-1}$$

Einkommensentstehung: Die Bruttowertschöpfung setzt sich aus der Summe der Wertschöpfungsbeiträge der Wirtschaftsbereiche (Index i) zusammen und kann in die private (BWS_{Pr}) sowie die staatliche Wertschöpfung (BWS_{St}) aufgeteilt werden:

$$Y = \sum BWS_i = BWS_{Pr} + BWS_{St} \qquad \textit{Gl. A-2}$$

Die Bruttowertschöpfung entspricht dem Bruttoinlandsprodukt und dem Bruttosozialprodukt bzw. Bruttonationaleinkommen. Letzteres enthält noch die Abschreibungen (AfA) als Ausdruck des Wertverzehrs des Kapitals. Der Kapitalverschleiß kann nicht als Einkommensbestandteil gelten und muss daher vom Bruttonationaleinkommen abgezogen werden. Man gelangt so zum Nettonationaleinkommen (NNE).

$$NNE = Y - AfA \qquad \textit{Gl. A-3}$$

Nicht alle Preiskomponenten beruhen auf Faktorleistungen, sondern auch auf Produktionssteuern und Subventionen. Zum Beispiel sorgt die Mehrwertsteuer dafür, dass die Bruttopreise höher liegen als das Entgelt der Produktionsfaktoren. Deshalb wird der Saldo von indirekten Steuern (T_{ind}) und Subventionen (Sub) vom Nettonationaleinkommen abgezogen, um zum Volkseinkommen (VE) zu gelangen. Das Volkseinkommen umfasst von der Entstehungsseite her die Beiträge der Produktionsfaktoren zum Produktionser-

gebnis ohne Substanzverlust. Daher kann das Volkseinkommen als Summe aller Nettowertschöpfungen (NWS) angesehen werden:

$$VE = NNE - (T_{ind} - Sub) = \sum NWS_i \qquad \textit{Gl. A-4}$$

Die Behandlung der indirekten Steuern und der Subventionen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist allerdings problematisch. Sie werden annahmegemäß voll in den Güterpreisen überwälzt: Indirekte Steuern führen zu höheren, Subventionen zu geringeren Güterpreisen. Daher haben sie keinen Einfluss auf die Faktorpreise bzw. Faktorkosten und auf das Volkseinkommen. Bei den direkten Steuern verhält es sich umgekehrt. Annahmegemäß belasten sie in vollem Umfang das Volkseinkommen und reduzieren das verfügbare Einkommen der privaten Wirtschaftssubjekte in der Verteilungsrechnung.

Diese Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung stimmen aus der Sicht der Steuerwirkungslehre keineswegs mit den tatsächlichen ökonomischen Konsequenzen der Besteuerung überein. Auch aus diesem Grund dürfte das Nettonationaleinkommen als gesamtwirtschaftliche Einkommensgröße (speziell im internationalen Vergleich) besser geeignet sein als das Volkseinkommen, das den staatlichen Zugriff auf das Sozialprodukt nur zum Teil abbildet.

Einkommensverwendung: Das Bruttoinlandsprodukt bzw. Bruttonationaleinkommen entspricht der Summe aus privatem Konsum (C), privaten Bruttoinvestitionen (I), Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen (G) und Nettoexporten (NX = Exporte minus Importe). Die Staatsausgaben umfassen hierbei Staatskonsum und öffentliche Investitionen:

$$Y = C + I + G + NX \qquad \textit{Gl. A-5}$$

Subtraktion der Abschreibungen führt zur verwendungsseitigen Darstellung des Nettonationaleinkommens, das nicht die Brutto-, sondern nur noch die Nettoinvestitionen enthält:

$$NNE = Y - AfA = C + I^n + G + NX \qquad \textit{Gl. A-6}$$

Einkommensverteilung: Das Volkseinkommen resultiert aus dem Nettonationaleinkommen nach Abzug der indirekten Steuern und Hinzurechnung der Subventionen:

$$VE = NNE - (T_{ind} - Sub) = Y_A + Y_U \qquad \textit{Gl. A-7}$$

Das Volkseinkommen verteilt sich auf Arbeitnehmerentgelte (Y_A) sowie Unternehmens- und Vermögenseinkommen (Y_U). Die Wertschöpfung, die insgesamt der Entlohnung der Produktionsfaktoren entspricht, wird hier additiv als Summe der verschiedenen Einkommensarten (Löhne, Zinsen, Mieten, Pachten und Gewinne) ermittelt.

Nach Abzug der direkten Steuern (T_{dir}) einschließlich der Sozialabgaben ergibt sich aus dem Volkseinkommen das Nettoeinkommen der privaten Wirtschaftssubjekte, das sich

auf die Arbeitnehmer einerseits sowie die Bezieher von Unternehmens- und Vermögenseinkommen andererseits verteilt:

$$VE - T_{dir} = Y_A^n + Y_U^n \qquad \textit{Gl. A-8}$$

Diese Aufteilung zeigt, was dem privaten Sektor vom insgesamt entstandenen Markteinkommen verbleibt, nachdem alle öffentlichen Abgaben verrechnet wurden. Das effektiv verfügbare Einkommen (Y^v) ist mit dem Netto-Volkseinkommen gemäß Gleichung *A-8* aber noch nicht fixiert, denn als weitere Verteilungskomponente sind die Transferzahlungen (Tr) zu beachten. In einer weiten Abgrenzung umfassen sie alle laufenden staatlichen Übertragungen an private Wirtschaftssubjekte (Sozialleistungen, Zinsen auf Staatsschulden). Transferzahlungen erhöhen das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte:

$$Y^v = VE - T_{dir} + Tr = Y_A^n + Y_U^n + Tr = C + S \qquad \textit{Gl. A-9}$$

Das verfügbare Einkommen kann für privaten Konsum oder privates Sparen (S) verwendet werden; es handelt sich um den wichtigsten Bestimmungsfaktor dieser Größen. Eine weitere Aufteilung des verfügbaren Einkommens nach Haushalten bzw. Unternehmen ist möglich und häufig auch sinnvoll. Beispielsweise ist die makroökonomische Konsum- bzw. Sparfunktion ohne eine Differenzierung zwischen dem Sparen der privaten Haushalte und den nicht ausgeschütteten Gewinnen der Unternehmen wenig aussagekräftig.

3.3 Staat und private Vermögensbildung

Aus den verschiedenen Teilbereichen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung lassen sich die Faktoren entnehmen, die in der Budgetgleichung des Staates enthalten sind. Die gesamten öffentlichen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen, Transfers und Subventionen müssen den gesamten öffentlichen Einnahmen gegenübergestellt werden. Die Einnahmen umfassen direkte und indirekte Steuern (einschließlich der Sozialabgaben) sowie die staatliche Kreditaufnahme bzw. das Budgetdefizit (D):

$$\underbrace{G + Tr + Sub}_{\text{Ausgaben}} = \underbrace{T_{ind} + T_{dir}}_{\substack{\text{reguläre} \\ \text{Einnahmen}}} + D \qquad \textit{Gl. A-10}$$

In Gleichung *A-10* schließt das staatliche Budgetdefizit die Differenz zwischen regulären Einnahmen und Ausgaben. Der Staat beeinflusst somit nicht nur die Einkommensentstehung, -verwendung und -verteilung, sondern auch die Vermögensbildung. Der Zusammenhang zwischen Staatsdefizit und privater Vermögensbildung lässt sich aus den Einkommensgleichungen *A-5* bis *A-10* ableiten. Es gilt folgende Identität:

$$C + I + G + NX = Y = \underbrace{\underbrace{\underbrace{C + S}_{Y^v} - Tr + T_{dir} + T_{ind}}_{VE} - Sub + AfA}_{NNE} \qquad \textit{Gl. A-11}$$

Links steht die Verwendung, rechts die Zusammensetzung des Inlandsprodukts aus dem Blickwinkel der diversen Einkommensaggregate. Auflösen nach den Ersparnissen ergibt:

$$S = \underbrace{I - AfA}_{I^n} + \underbrace{(G + Tr + Sub) - (T_{dir} + T_{ind})}_{D} + NX \qquad \textit{Gl. A-12}$$

bzw.

$$S = I^n + D + NX \qquad \textit{Gl. A-13}$$

Die private Ersparnis bzw. Vermögensbildung einer Periode entspricht also der Summe aus privaten Nettoinvestitionen, staatlichem Budgetdefizit und Nettoexporten. Die Staatsverschuldung erhöht demnach *ceteris paribus* die private Vermögensbildung. Allerdings muss ein Budgetdefizit nicht zwingend mit entsprechend höheren Ersparnissen einhergehen. Denkbar sind auch Rückwirkungen auf Nettoinvestitionen und Nettoexporte.

Private Vermögensbildung *Tab. A-10*

Deutschland 2010	Mrd. €	Anteil
Sparen der privaten Haushalte (inkl. Vermögenstransfers)	193,6	66,0
+ Sparen der Kapitalgesellschaften (inkl. Vermögenstransfers)	99,7	34,0
= Private Vermögensbildung	293,3	100,0
Private Nettoinvestitionen	85,0	29,0
+ Vermögensbildung gegenüber der übrigen Welt	126,3	43,1
+ Vermögensbildung gegenüber dem Staat	82,0	28,0
= Private Vermögensbildung	293,3	100,0
Anteil der privaten Vermögensbildung am Bruttoinlandsprodukt		11,7

Quelle: Statistisches Bundesamt 02-2011.

Tabelle *A-10* zeigt die Struktur der privaten Vermögensbildung in Deutschland 2010. Ein Teil des privaten Sparens (einschließlich der Vermögenstransfers) entfällt auf die nicht ausgeschütteten Gewinne der Kapitalgesellschaften. Die Verwendung der Ersparnisse erfolgt nur zu 29% für private Nettoinvestitionen. Weitaus größer ist mit 43% der Anteil

der Vermögensbildung gegenüber dem Ausland (Exportüberschuss). Die Vermögensbildung gegenüber dem Staat – die Gegenbuchung zu dessen Neuverschuldung – macht 28% der privaten Vermögensbildung aus. Die Struktur der privaten Vermögensbildung unterliegt freilich außerordentlichen Schwankungen. Typischerweise nimmt der Nettoinvestitionsanteil in der Rezession ab, während der Defizitanteil steigt. Diese gegenläufige Entwicklung war auch in der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise zu beobachten.

Der Anteil des Sparens am Sozialprodukt ist ebenfalls keine stabile Größe, sondern steigt typischerweise im Aufschwung und sinkt in der Rezession. Kurzfristige Veränderungen schlagen sich vor allem in der Höhe der nicht ausgeschütteten Gewinne nieder.

3.4 Der Staat im Wirtschaftskreislauf

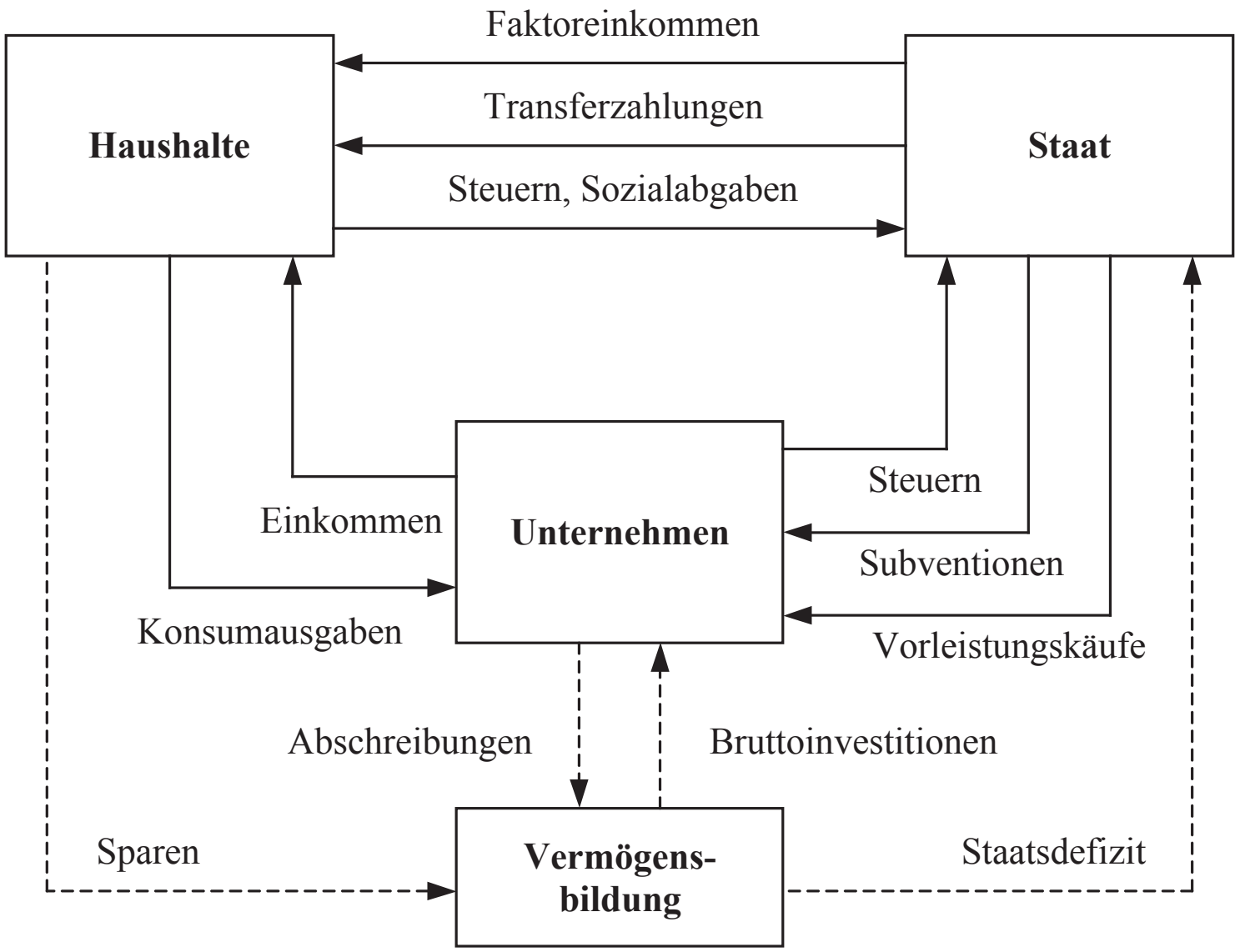
Damit sind alle relevanten Anknüpfungspunkte für staatliche Aktivitäten aus der Sicht der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung umrissen. Es erscheint sinnvoll, sich die makroökonomischen Zusammenhänge noch einmal anhand eines erweiterten Kreislaufschemas klarzumachen. Die Außenwirtschaft bleibt in diesem Kontext unberücksichtigt.

Prinzipiell spielt der Staat im Wirtschaftskreislauf aus drei Gründen eine Rolle: (1) Er ist mit den Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen an der Entstehung (Personalausgaben) und Verwendung des Sozialprodukts beteiligt. (2) Durch Steuern und Transferzahlungen beeinflusst der Staat darüber hinaus die Verteilung der verfügbaren Einkommen. (3) Zudem hat der Staat mit seinem Budgetsaldo Anteil an der Vermögensbildung. Welche Beziehungen im Einzelnen relevant sind, zeigt die Abbildung *A-4*.

Öffentliche Güter: Der Staat bezieht Güter und Dienstleistungen von den Unternehmen sowie Faktorleistungen von den Haushalten, die mit entsprechenden Staatsausgaben verbunden sind. Die damit produzierten Staatsleistungen werden in der Regel nicht gegen Entgelt an einzelne Wirtschaftssubjekte abgegeben, sondern der Gesellschaft in Form öffentlicher Güter zur Verfügung gestellt. In welchem Ausmaß die öffentlichen Güter den Haushalten bzw. Unternehmen zugute kommen, lässt sich kaum ermitteln. Da mit öffentlichen Gütern allgemeine gesellschaftliche Bedürfnisse befriedigt werden, ohne dass eine entsprechende Gegenleistung der privaten Wirtschaftssubjekte vorliegt, können diese Güter im Kreislaufmodell nicht als Lieferungen des Sektors Staat an die übrigen Sektoren verbucht werden. Sie gelten als Staatskonsum bzw. Eigenverbrauch des Staates und gehen nur mit ihren Aufwendungen in die Einkommensrechnung ein.

Umverteilung: Neben der grundlegenden Versorgung mit öffentlichen Gütern beeinflusst der Staat die Einkommensverteilung. Bei den Haushalten werden direkte Steuern und Abgaben erhoben und Transferzahlungen fließen zurück. Bei den Unternehmen fallen eben-

so direkte, aber auch indirekte Abgaben an, während Subventionen vom Staat an die Unternehmen fließen. Alle diese Kreislaufströme zeichnen sich dadurch aus, dass ihnen keine realen Gegenlieferungen gegenüberstehen, d.h. der Staat greift damit nicht direkt auf das verfügbare Gütervolumen zurück. Gleichwohl gibt es indirekte Wirkungskanäle, die in einer ökonomischen Analyse zu beachten sind. So kann die Besteuerung negative Leistungsanreize hervorrufen und damit gesamtwirtschaftliche Wachstumsverluste bewirken.



Der Staat im erweiterten Kreislaufmodell *Abb. A-4*

Vermögensbildung: Infolge der Budgetdefizite bzw. Überschüsse tangiert die Staatsaktivität auch den imaginären Sektor Vermögensbildung, dessen Aufnahme notwendig ist, um den Kreislauf zu schließen. Wenn die Haushalte sparen, sind die Erlöse der Unternehmen aus dem Verkauf von Konsumgütern kleiner als der Einkommensstrom, der an die Haushalte fließt. Der Kreislauf hat also einen Abfluss und ist unvollständig, solange der Pol *Vermögensbildung* fehlt. Er macht deutlich, welche Teile des Einkommens privat gespart werden. Volkswirtschaftlich ist dies stets im Umfang der Teile des Gütervolumens der Fall, die im Unternehmenssektor verbleiben (Investitionen) zuzüglich der Staatsverschuldung und des Leistungsbilanzsaldos. Ein Staatsdefizit bedeutet, dass der Staat mehr Güter in Anspruch nimmt, als es seinem Einkommen entspricht. Es handelt sich also um einen

Vorgang, der in dieser Hinsicht analog zum privaten Kredit gesehen werden kann, von dem er sich aber in anderen Punkten erheblich unterscheidet (vgl. Kapitel F).

3.5 Zur Bewertung öffentlicher Leistungen

Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung behandelt staatliche Güter und Dienstleistungen, die unentgeltlich an die Wirtschaftssubjekte abgegeben werden, als Teil der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Das ist sachgerecht, da die staatlichen Leistungen für das Versorgungs- und Wohlstandsniveau der Bürger relevant sind.

Inputorientierte Bewertung: Auf das Problem, dass staatliche Leistungen nicht durch den Markt bewertet werden, dass also keine Marktpreise für öffentliche Güter vorliegen, wurde bereits hingewiesen. Marktpreise existieren nur für die vom Staat eingekauften Leistungen, also für Güter und Produktionsfaktoren. Öffentliche Güter werden daher in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung mit ihren Kosten bewertet. Die Kosten sind freilich ein ganz anderer Bewertungsmaßstab als die Preise. Der Wert der staatlichen Leistungen kann und wird daher in der Regel von ihren Kosten abweichen. Wegen der uneinheitlichen Bewertung der Güter im Markt- und Staatssektor ist die Aussagekraft des Sozialprodukts als Wohlstandsindikator eingeschränkt.

Staatsverbrauch und Vorleistungen: Neben der generellen Problematik der inputorientierten Bewertung ergeben sich zusätzliche Schwierigkeiten, wenn man berücksichtigt, dass staatliche Leistungen nicht nur den privaten Haushalten zugute kommen. Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung behandelt den Staat wie einen Endverbraucher. Tatsächlich nutzen aber auch die Unternehmen in beträchtlichem Umfang öffentliche Infrastruktur. Sie beziehen unentgeltliche staatliche Vorleistungen, die sich als Kostensenkung bei den Unternehmen niederschlagen. Die immense Bedeutung der Infrastruktur wird offenkundig, wenn man die Situation in Ostdeutschland betrachtet. Dort hat die Infrastrukturlücke erheblich zur unbefriedigenden Investitions- und Wachstumsentwicklung beigetragen.

Die generelle Bewertung öffentlicher Leistungen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Endnachfrage führt zur Doppelzählung von Vorleistungen und einem überhöhten Sozialprodukt. Dafür gibt es keine theoretischen Gründe, sondern die Bewertung beruht ausschließlich auf den technischen Schwierigkeiten einer korrekten Zurechnung der öffentlichen Güter. Der Begriff *Staatsverbrauch* ist aber offenkundig irreführend, weil der Staat die unentgeltlich abgegebenen Leistungen nicht selbst konsumiert.

Konsum und Investitionen: Ein weiteres Abgrenzungsproblem ergibt sich, wenn man die Staatsleistungen in öffentlichen Konsum und öffentliche Investitionen aufteilen will. Ziel einer solchen Aufteilung ist es, die Rolle des öffentlichen Sektors bei der Entwicklung

der sozialen und ökonomischen Infrastruktur zu verdeutlichen. Letztlich geht es darum, den Nutzen der Staatsleistungen im Zeitablauf besser zu erfassen. Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung verwendet auch nach der Umstellung auf das ESVG 95 einen sehr engen Investitionsbegriff. Ausgaben für Universitätsgebäude sind beispielsweise Investitionen; das dazugehörige Personal rechnet allerdings zum Konsum. Studenten konsumieren also, während sie doch eigentlich Humankapital bilden.

Öffentlicher Haushalt

B Der öffentliche Haushalt

1 Haushaltsplan und Haushaltskreislauf

Im Mittelpunkt der politischen Bestimmung der finanzwirtschaftlichen Aktivitäten des Staates steht der öffentliche Haushalt. Er umfasst die zahlenmäßige und planvolle Zusammenstellung aller öffentlichen Ausgaben und Einnahmen für eine bestimmte Periode, stellt also das finanzielle Abbild des jeweiligen politischen Programms einer Gebietskörperschaft dar.

1.1 Funktionen des Budgets

Der Haushaltsplan erfüllt mehrere Funktionen. Zu unterscheiden sind (1) die finanzwirtschaftliche Funktion, (2) die wirtschafts- und sozialpolitische Funktion, (3) die administrative Lenkungsfunktion und (4) die parlamentarische Funktion des Budgets (*Zimmermann* / *Henke* / *Broer*, 2010, 84).

1. Die *finanzwirtschaftliche Funktion* (Deckungsfunktion) des öffentlichen Haushalts besteht darin, eine Übereinstimmung von Ausgabenbedarf und Finanzmitteln herbeizuführen. Natürlich ist ein Haushaltsplan im buchhalterischen Sinne stets ausgeglichen, denn auch der Staat kann nicht mehr ausgeben, als er einnimmt. Die Forderung nach einem ausgeglichenen Haushalt bezieht sich auf den *materiellen* Ausgleich, der gegeben ist, wenn die geplanten Ausgaben durch reguläre Einnahmen (vor allem Steuereinnahmen) gedeckt sind. Soweit staatliche Ausgaben mit Krediten finanziert werden, spricht man üblicherweise von einem defizitären Haushalt bzw. einem Haushaltsdefizit. Einnahmen und Ausgaben in der Haushaltsplanung und -durchführung jeweils zur Deckung zu bringen, fällt in der Praxis schwer, da zum einen unvorhergesehene Ausgaben anfallen können und zum anderen die Einnahmeentwicklung nur in Grenzen zu prognostizieren ist. Insbesondere die Entwicklung des Steueraufkommens wird von vielen Unwägbarkeiten bestimmt. Die Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Allgemeinen und der Bemessungsgrundlagen der Steuern (Einkommen, Konsum usw.) im Speziellen stellt die Steuerschätzung vor schwer lösbare Aufgaben.

2. Eine *wirtschafts- und sozialpolitische Funktion* erfüllt der öffentliche Haushalt, wenn die öffentlichen Finanzen zur Erreichung entsprechender Ziele eingesetzt werden, also

z.B. zur Einkommensumverteilung, zur Konjunkturstabilisierung, zur Sicherung des Wirtschaftswachstums oder zur Eindämmung von Umweltschäden. Die mit dem wirtschaftspolitisch motivierten Instrumenteneinsatz verbundenen Fragen werden an passender Stelle ausführlicher behandelt. In diesem Kapitel können nur einige Aspekte angesprochen werden, die sich auf die Eignung des öffentlichen Haushalts als Grundlage der wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen beziehen.

3. Die Budgets der einzelnen Ressorts liefern zusammen mit den Detailplänen der nachgeordneten Behörden die Grundlage für eine Lenkung der finanzwirtschaftlich relevanten Tätigkeiten. Der Haushaltsplan hat somit eine *administrative Lenkungsfunktion*. Die einzelnen Verwaltungseinheiten erfahren mit Beschluss des Haushaltsplans, für welche Zwecke wie viel Mittel verwendet werden sollen. Zusätzliche Vorschriften, die sowohl das Gesamtbudget als auch Pläne einzelner Behörden betreffen, regeln den zeitlichen Rhythmus der Verausgabung. Die Bewilligungen werden in Einzelposten aufgeteilt, die bis zur einzelnen Personalstelle reichen können. Dadurch ist die politische Verantwortlichkeit genauer zu erkennen und der Verwaltungsprozess präziser zu steuern, als dies auf der Basis der Grobeinteilung des Budgets möglich wäre. Dagegen kann die Effizienz der Aufgabenerfüllung unter einer allzu bürokratischen und inflexiblen Haushaltsführung erheblich leiden.

4. Die *parlamentarische Funktion* des Budgets zeigt sich darin, dass die Regierung ihr finanzpolitisches Arbeitsprogramm dem Parlament zur Beschlussfassung vorzulegen hat. Die Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben muss eine wiederkehrende und für die parlamentarische Beratung aussagekräftige Einteilung aufweisen. Da das Budget der Lenkung der Exekutive durch die Legislative dient, wird es primär nach Verantwortungsbereichen innerhalb der Exekutive, also nach dem *Ressortprinzip* gegliedert. Typische Einheiten sind die Ministerien, aber auch das Amt des Bundespräsidenten und sonstige Institutionen, die nicht einem Ministerium zugeordnet sind. Die Ressorteinteilung erleichtert es, nach Ablauf der Budgetperiode die Verantwortlichen für etwaige Abweichungen von der Budgetvorgabe zu ermitteln (Kontrollfunktion).

1.2 Der Budgetkreislauf

Der öffentliche Haushalt durchläuft verschiedene gesetzlich geregelte Phasen. Der Budgetkreislauf oder Budgetzyklus umfasst etwa einen Zeitraum von drei Jahren und kann aufgeteilt werden in die Aufstellung, die parlamentarische Beratung, den Vollzug und die Kontrolle der Haushaltsführung. Dabei wechseln die Entscheidungsträger. Die Exekutive (Regierung/Verwaltung) stellt den Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans auf und führt den vom Parlament beschlossenen Haushalt aus. Das Parlament berät den

Haushaltsentwurf, beschließt den Haushalt und entlastet die Regierung aufgrund der vom Finanzministerium vorgelegten Jahresrechnung und der Bemerkungen des Bundesrechnungshofs. Der Budgetkreislauf wird im Folgenden am Beispiel des deutschen Bundeshaushalts erläutert (*Bundesministerium der Finanzen*, 2008). Die relevanten gesetzlichen Bestimmungen finden sich im Grundgesetz und in der Bundeshaushaltsordnung (BHO). Einen Überblick gibt das folgende Schaubild für den Haushalt 2011.

Aufstellung des Bundeshaushalts 2011 *Tab. B-1*

2009	Dezember	Rundschreiben an die Ressorts zur Aufstellung des Haushalts (2011) und des Finanzplans (2010 bis 2014).
2010	März	Voranschläge der Ressorts werden dem BMF übersandt; Beginn der Verhandlungen zwischen BMF und Ressorts auf Arbeitsebene.
	Mai	Mittelfristige Prognose der Wirtschaftsentwicklung und mittelfristige Steuerschätzung; Stabilitätsrat.
	Juni	Beginn der Haushaltsverhandlungen auf Ministerebene; Kabinettsentscheidung zum Haushaltsentwurf und Finanzplan.
	August	Übersendung des Haushaltsentwurfs an Bundestag und Bundesrat zur Beratung und des Finanzplans zur Kenntnis.
	September	1. Lesung im Bundestag; 1. Beratung im Bundesrat; Beginn der Beratung in Bundestagsausschüssen.
	November	Kurzfristige Prognose der Wirtschaftsentwicklung und kurzfristige Steuerschätzung; Abschlussberatung im Haushaltsausschuss des Bundestags; Stabilitätsrat; 2. und 3. Lesung im Bundestag.
	Dezember	2. Beratung im Bundesrat; Veröffentlichung des Haushaltsgesetzes.
2011		Beginn der Haushaltsausführung.
2012		Rechnungslegung.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen 2008. Eigene Darstellung.

1.2.1 Aufstellung des Budgets

Der Haushaltskreislauf startet mit der Aufstellung des Plans für die Haushaltsführung einer zukünftigen Periode. Die Federführung liegt in der ersten Phase bei der Exekutive. Sie erarbeitet einen Budgetentwurf, dem eine Schätzung der Entwicklung der öffentlichen Einnahmen und ein Voranschlag für die zukünftige Höhe der Staatsausgaben zugrunde liegen. Im Entwurf dürfen nur Ausgaben veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich auch fällig und damit kassenwirksam werden.

Die Aufstellung des Haushaltsplans beginnt in der Regel mehr als ein Jahr vor dem Haushaltjahr. Ausgangspunkt ist ein Schreiben an die obersten Bundesbehörden (Ministerien usw.), in dem das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die haushaltspolitische Situation darstellt, die Behörden auffordert, ihre Voranschläge bis zu einem bestimmten Zeitpunkt vorzulegen und Hinweise für die Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben sowie für die Gestaltung des Personalhaushalts gibt. Die obersten Bundesbehörden fordern ihrerseits Voranschläge von den nachgeordneten Dienststellen an, d.h. die Planung erfolgt „von unten nach oben“. Die obersten Bundesbehörden beantragen dann die aus ihrer Sicht benötigten Mittel beim BMF. Auch der Bundesrechnungshof erhält die Voranschläge, damit er Stellung nehmen kann.

Das Finanzministerium prüft die von den obersten Bundesbehörden übersandten Pläne. Der Finanzminister muss sicherstellen, dass die gesamten Ausgaben nicht höher sind als die geschätzten Einnahmen einschließlich der gesamtwirtschaftlich vertretbaren Nettokreditaufnahme. Die Steuereinnahmen werden durch den Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ ermittelt, dem neben dem federführenden Bundesfinanzministerium das Bundeswirtschaftsministerium, die Länderfinanzministerien, die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, die Deutsche Bundesbank, das Statistische Bundesamt, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die führenden wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute angehören. Das Finanzministerium muss außerdem die Empfehlungen des 2010 etablierten Stabilitätsrates berücksichtigen, der die Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden zu koordinieren hat.

Das Finanzministerium ist allerdings an die Voranschläge der obersten Bundesbehörden nicht gebunden, sondern kann sie im Einvernehmen mit den beteiligten Stellen ändern. Dies geschieht im Rahmen von Haushaltsverhandlungen auf verschiedenen Hierarchieebenen. Streitpunkte, die auch auf der Chefebene nicht ausgeräumt werden können, muss die Bundesregierung entscheiden. Aufgrund der Voranschläge der obersten Bundesbehörden und der Ergebnisse der Haushaltsverhandlungen stellt das Finanzministerium den Haushaltsentwurf auf und leitet ihn als Kabinettvorlage an das Bundeskanzleramt. Der vom Kabinett beschlossene Entwurf wird dem Bundestag in Form einer Gesetzesvorlage zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt. Gleichzeitig wird der Entwurf dem Bundesrat zugeleitet, der hierzu innerhalb von sechs Wochen Stellung nehmen kann.

1.2.2 Parlamentarische Beratung

Der Haushaltsentwurf wird – wie jeder Gesetzentwurf – dreimal im Plenum des Bundestags beraten. Die erste Lesung ist eine politische Generaldebatte, die mit der Überweisung an den Haushaltsausschuss des Bundestages endet. Dort beraten sachkundige Parlamentarier sowie Sachbearbeiter des Finanzministeriums und die Haushaltsreferenten der einzelnen Ministerien den Entwurf. Der Haushaltsausschuss prüft alle Haushaltsansätze und be-

schließt gegebenenfalls Änderungsvorschläge. In die Beratungen des Haushaltsausschusses fließen die Stellungnahmen der Fachausschüsse und des Bundesrates ein.

In der zweiten Lesung werden nach Einarbeitung der Änderungswünsche des Haushaltsausschusses die einzelnen Positionen des Entwurfs diskutiert und zur Abstimmung gestellt. Das Parlament hat grundsätzlich das Recht, Ausgabenansätze im Budgetentwurf zu kürzen und zu streichen, oder zu erhöhen und neue Ausgabenposten einzuführen. Desgleichen besteht auf der anderen Seite die Möglichkeit, die Einnahmen, insbesondere die Steuern zu senken oder zu erhöhen. Um jedoch der Gefahr zu weit gehender Ausgabenerhöhungen und Einnahmensenkungen vorzubeugen, bedürfen entsprechende Bundestagsbeschlüsse der Zustimmung der Bundesregierung. Darüber hinaus ist jeder Antrag auf Ausgabenerhöhung mit einem entsprechenden Finanzierungsvorschlag zu verbinden.

Die dritte Lesung, die wiederum eine politische Generaldebatte des Budgetentwurfs umfasst, endet mit der Verabschiedung des Etats. Der Präsident des Bundestages übersendet den Beschluss über den Haushalt unverzüglich dem Bundesrat. Wenn der Bundesrat mit dem Haushalt nicht einverstanden ist, kann er binnen drei Wochen nach Eingang den Vermittlungsausschuss anrufen. Über mögliche Änderungsvorschläge des Vermittlungsausschusses muss der Bundestag gegebenenfalls erneut beschließen. Da der Haushalt kein Zustimmungsgesetz ist, hat der Bundesrat danach nur noch die Möglichkeit, binnen zwei Wochen Einspruch gegen den Haushalt einzulegen. Der Bundestag kann den Einspruch allerdings zurückweisen. Gesetzeskraft erhält der Bundeshaushalt mit der Verkündigung des Haushaltsgesetzes im Bundesgesetzblatt.

1.2.3 Vollzug des Budgets

Der Haushaltsplan ist als Gesetz verbindliche Richtschnur für die Haushaltsführung der kommenden Budgetperiode. Der Handlungsfreiheit der Exekutive sind dadurch Grenzen gesetzt. Prinzipiell dürfen keine über- und außerplanmäßigen Ausgaben getätigt werden. Da die Voranschläge des Budgets jedoch Plan- bzw. Schätzgrößen sind, ergeben sich beim Budgetvollzug stets Abweichungen. Dies gilt in besonderem Maße für die Einnahmen. Mehr- oder Mindereinnahmen sind deshalb budgetrechtlich unbedenklich, wenn die Exekutive die für die Einnahmenerzielung geltenden Rechtssetzungen (speziell das Steuerrecht) beachtet hat.

Die Ausgabenansätze stellen grundsätzlich Ausgabeermächtigungen dar, die nur ausgenutzt werden dürfen, sofern dies zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich ist. Die Ressorts müssen somit prüfen, ob die Ausgaben sachlich notwendig und zu diesem Zeitpunkt erforderlich sind. Außerdem sind die Mittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die jeweilige Zweckbestimmung fallen. Hierdurch sollen Haushaltsüberschreitungen möglichst vermieden werden.

Auf der anderen Seite können beim Haushaltsvollzug unvorhergesehene Ereignisse eintreten, die eine Überschreitung des Haushaltsplans bei einzelnen Titeln unabweisbar erfordern. In solchen Fällen ist normalerweise ein Nachtragshaushalt aufzustellen, für den die beschriebenen Stufen der Budgetberatung zu durchlaufen sind. Manchmal muss die Regierung jedoch schnell handeln können. Deshalb ist in Art. 112 GG vorgesehen, dass der Bundesfinanzminister Haushaltsüberschreitungen genehmigen kann (Notermächtigungsrecht). Die Zustimmung zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben darf er freilich nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Finanzbedarfs erteilen.

1.2.4 Kontrolle des Budgets

Nach Abschluss der Budgetperiode wird eine vollständige Rechnung mit den realisierten Einnahmen und Ausgaben, also mit Ist-Zahlen erstellt. Die *Haushaltsrechnung* bildet die Grundlage der Budgetkontrolle. Die administrative Kontrolle obliegt hierbei dem Bundesrechnungshof, während die politische Kontrolle durch das Parlament erfolgt.

Nach Abschluss der Haushaltsrechnung nehmen die Verwaltungsbehörden eine rechnerische Prüfung der Belege vor. Daran schließt sich die Kontrolle des Rechnungshofes an, die sich auf die Einhaltung des Haushaltsplans und die Beachtung des Budgetrechts, aber auch auf die Wirtschaftlichkeit und die Sparsamkeit der Haushaltsführung erstreckt. Das Prüfungsergebnis wird den zuständigen Dienststellen – bei grundsätzlicher Bedeutung dem Finanzminister – mit der Aufforderung zugeleitet, dazu innerhalb einer bestimmten Frist Stellung zu nehmen. Das Ergebnis der Prüfung fasst der Rechnungshof in Bemerkungen zusammen, die Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung zugeleitet werden.

Die Verfassungskontrolle bezieht sich auf die politische Verantwortung der Exekutive. Zum Zwecke der Entlastung hat der Bundesfinanzminister dem Bundestag und dem Bundesrat über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über Vermögen und Schulden Rechnung zu legen. Unter Beachtung des Prüfungsberichtes des Rechnungshofes und der Stellungnahme des Bundesrates wird vom Bundestag über die Entlastung oder gegebenenfalls einzuleitende Maßnahmen beschlossen. Der Bundestag und der Bundesrat können bestimmte Sachverhalte ausdrücklich missbilligen. Mit der Entlastung, die in der Regel erst längere Zeit nach dem Abschluss der Budgetperiode erteilt wird, endet der Budgetkreislauf.

1.3 Die Haushaltsgrundsätze

Um den erwähnten Budgetfunktionen gerecht werden zu können, wurden in der Finanzwissenschaft eine Reihe von Prinzipien entwickelt, die sowohl Inhalt als auch Form des Haushaltsplans betreffen und die bei der Aufstellung und dem Vollzug beachtet werden müssen. Diese Grundsätze haben auch ihren Niederschlag im Grundgesetz (Art. 110 ff.),

im Haushaltsgrundsätzegesetz und in den Haushaltsordnungen von Bund und Ländern gefunden. Dabei handelt es sich im Grunde um selbstverständliche Forderungen, die beachtet werden müssen, wenn die Budgetfunktionen erfüllt werden sollen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass Politiker immer wieder dagegen verstoßen.

1.3.1 Prinzip der Vollständigkeit

Das Parlament kann sachkundige Haushaltsentscheidungen nur treffen, wenn sämtliche voraussichtlichen Ausgaben und zu erwartenden Einnahmen einer Gebietskörperschaft in einem Voranschlag zusammengefasst werden. Generell dürfen keine Mittel ohne Haushaltsermächtigung ausgegeben werden. Sonderhaushalte sind nur für Bundesbetriebe und Sondervermögen zugelassen. Eine Konsequenz des Grundsatzes der Vollständigkeit ist das *Bruttoprinzip*, durch das die Zusammensetzung der einzelnen Haushaltspositionen transparent gemacht wird. Ausgaben und Einnahmen dürfen demnach nicht gegeneinander verrechnet werden. Ausgenommen sind öffentliche Betriebe und Unternehmen sowie Sondervermögen des Bundes, bei denen nur das voraussichtliche Gesamtergebnis ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit in den Haushaltsplan eingesetzt werden muss. Eine weitere Ausnahme betrifft die Einnahmen aus Krediten, von denen die Tilgungszahlungen abgezogen werden, so dass nur die Neuverschuldung im Budget erscheint.

1.3.2 Prinzip der Einheit

Aus der politischen Kontrollfunktion des Budgets lässt sich die Forderung nach der Einheit des Budgets herleiten. Alle veranschlagten Einnahmen und Ausgaben einer Gebietskörperschaft sind innerhalb eines einzigen Haushaltsplanes aufzuführen. Das Prinzip der Budgeteinheit ist materiell nur zu verwirklichen, wenn es durch den Grundsatz der Gesamtdeckung bzw. der *Nonaffektation* ergänzt wird. Danach stehen sämtliche Einnahmen zur Finanzierung aller Ausgaben zur Verfügung. Es ist nicht gestattet, Einnahmen für besondere Zwecke abzuzweigen und Spezialkassen zu unterhalten. Der Grund liegt darin, dass sich die Entscheidungen über öffentliche Ausgaben nicht an der Verfügbarkeit bestimmter Einnahmen, sondern an politischen Prioritäten orientieren sollen. In der Praxis gibt es Ausnahmen vom Nonaffektationsprinzip. So sind z.B. Teile des Aufkommens der Mineralölsteuer für den Straßenbau vorgesehen. Auch die Übertragung ganzer Aufgabenbereiche und deren Finanzierung vom Budget auf Sondervermögen (z.B. Fonds Deutsche Einheit) und Projektträger ist ein Verstoß gegen das Prinzip der Nonaffektation.

1.3.3 Prinzip der Klarheit

Der Grundsatz der Klarheit verlangt eine übersichtliche, nach einheitlichen Gesichtspunkten vorgenommene Gliederung der Haushaltseinnahmen und -ausgaben sowie eine Bezeichnung der einzelnen Budgetansätze, die deren Herkunft bzw. Zweckbestimmung ein-

deutig erkennen lässt. Die Einnahmen sind nach Entstehungsgrund, die Ausgaben nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und zu erläutern. Eine klare Gliederung des Budgets erleichtert die Kontrolle, ist aber auch für die Beurteilung seiner wirtschafts- und finanzpolitischen Wirkungen unentbehrlich. Unter politischen und administrativen Aspekten wird stets eine Budgetgliederung nach Ressorts (Ministerialprinzip) benötigt. Da sich die Aufgabengebiete überschneiden können, erfordert der Grundsatz der Klarheit aber auch eine funktionale Gliederung, bei der z.B. die Ausgaben für Forschung aller Ressorts zusammengefasst werden. Um einen Vergleich im Zeitablauf zu ermöglichen, sollten die Gliederungsschemata nicht unnötig gewechselt werden.

1.3.4 Prinzip der Genauigkeit

Nach dem Grundsatz der Genauigkeit sind Einnahmen und Ausgaben in der Höhe zu veranschlagen, in der sie aller Voraussicht nach in der zukünftigen Haushaltsperiode eingehen bzw. zu leisten sein werden. Da die Einnahmen und Ausgabenansätze zum größten Teil auf Schätzungen basieren, die nur begrenzt vorhersehbare politische und ökonomische Entwicklungen berücksichtigen müssen, werden sich stets Abweichungen zwischen den Soll-Größen des Budgets und den Ist-Größen der Haushaltsrechnung ergeben. Das Prinzip der Genauigkeit des Budgets wird dadurch zwangsläufig relativiert. Um ihm dennoch gerecht zu werden, ist vor allem zu fordern, dass bewusste Fehleinschätzungen unterbleiben, die Schätzmethoden ständig verbessert werden und der zeitliche Abstand zwischen Budgeterstellung und Vollzug möglichst gering gehalten wird. Nicht zuletzt mit dem Ziel, Manipulationen zu vermeiden, werden die Steuerschätzungen vom unabhängigen Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ vorgenommen. Die Bundesregierung übernimmt dessen Ergebnisse unverändert in ihren Haushaltsentwurf. Allerdings hat sie einen stark präjudizierenden Einfluss, da der Arbeitskreis die Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nicht selbst erstellt, sondern von der Bundesregierung übernimmt.

1.3.5 Prinzip der Vorherigkeit

Da der Haushaltsplan die für eine zukünftige Periode geplanten Ausgaben und Einnahmen umfasst, kann er seine Funktionen nur erfüllen, wenn er vor Beginn einer Haushaltsperiode in Kraft tritt. In der Praxis kommt es jedoch häufig vor, dass das Budget nicht rechtzeitig verabschiedet wird. Für solche Fälle sind Not- oder Übergangsregelungen zu treffen. Eine erste Möglichkeit besteht darin, den Haushaltsplan des abgelaufenen Jahres in Kraft zu lassen. Regierung und Parlament unterliegen dann allerdings keinem besonderen Zwang, die Verabschiedung des neuen Budgets zu forcieren. Diesen Nachteil vermeidet die Methode der vorläufigen Zwölftel, die (auf einen oder mehrere Monate begrenzt) der Regierung erlaubt, pro Monat ein Zwölftel der Ausgaben des letzten Budgets zu tätigen. Eine solche Regelung gilt für den Haushalt der EU. In der Bundesrepublik ermäch-

tigt Art. 111 GG für den Fall einer verspäteten Verabschiedung des Budgets die Bundesregierung, alle Ausgaben zu leisten, die nötig sind, die gesetzlich bestehenden Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen, um rechtlich begründete Verpflichtungen des Bundes zu erfüllen und um früher bewilligte Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen. Solche oder ähnliche Regelungen sind schon mit Blick auf die Reputation der staatlichen Institutionen notwendig, vermindern aber auch den Druck zur rechtzeitigen Verabschiedung des Haushaltsentwurfs.

1.3.6 Prinzip der Spezialität

Der Grundsatz der Spezialität schreibt vor, dass die Exekutive die bewilligten Ausgaben lediglich für die vorgesehenen Zwecke (qualitative Spezialität), nur in der vorgegebenen Höhe (quantitative Spezialität) und ausschließlich innerhalb des vorgesehenen Zeitraums (zeitliche Spezialität) tätigen darf. Damit werden sowohl außerplanmäßige, im Haushaltsplan gar nicht vorgesehene, als auch überplanmäßige, über den Haushaltsansatz hinausgehende Ausgaben grundsätzlich untersagt.

Nach dem Grundsatz der *qualitativen* Spezialität sollen die im Haushaltsplan für einen bestimmten Zweck vorgesehenen Mittel nur für diese Aufgabe verwendet werden. Das Prinzip engt den Spielraum der Exekutive stark ein. Eine starre Anwendung verbietet sich vor allem bei Ausgabenposten, deren Höhe nur schwer prognostiziert werden kann. Um in solchen Fällen der Verwaltung die notwendige Flexibilität zu geben, werden Verschiebungen innerhalb des Haushalts in gewissen Grenzen zugelassen. Hierbei muss jedoch angegeben werden, welche Titel einseitig oder gegenseitig deckungsfähig sind, d.h. zwischen welchen Posten Umschichtungen erlaubt sind.

Nach dem Grundsatz der *quantitativen* Spezialität dürfen Ausgaben nur in der geplanten Höhe getätigt werden. Eine Überschreitung der veranschlagten Ausgaben ist nicht zugelassen, eine Unterschreitung ist dagegen erlaubt und sogar geboten, wenn die Verausgabung den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung widersprechen würde. Da die Prognose der Ausgaben stets Unsicherheiten unterliegt, muss für Fälle vorgesorgt werden, in denen die vorgesehenen Mittel nicht ausreichen, um den gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen. Deshalb können Nachtragshaushalte vorgesehen und für besondere Fälle, in denen schnelles Handeln der Regierung erforderlich ist, überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben zugelassen werden.

Durch den Grundsatz der *zeitlichen* Spezialität wird der Entscheidungsspielraum der Exekutive in zeitlicher Hinsicht eingeengt. Der Haushaltsplan gilt für eine bestimmte Haushaltsperiode, meist für ein Jahr (Prinzip der Jährlichkeit). Infolgedessen dürfen die vorgesehenen Ausgaben auch nur in diesem Zeitraum getätigt werden. Die strikte Befolgung des Jährlichkeitsgrundsatzes kann aber auch zu unwirtschaftlicher Verwendung der Mittel

führen. Daher sind Ausnahmen erforderlich, insbesondere bei Ausgaben, die für Investitionen oder andere mehrjährige Aufgaben bestimmt sind. Sollen eingeplante Mittel auch in einer späteren Haushaltsperiode ausgegeben werden dürfen, so muss in den Haushalt eine entsprechende Übertragungsklausel aufgenommen werden.

1.3.7 Prinzip der Öffentlichkeit

Der Haushaltsgrundsatz der Öffentlichkeit verlangt, dass sich prinzipiell jeder Bürger ein zutreffendes Bild von der staatlichen Finanzgebarung machen kann. Dies wird gewährleistet durch öffentliche Haushaltsdebatten im Parlament und die Berichterstattung darüber in den Medien. Zudem werden Haushaltsplan, Haushaltsgesetz und Haushaltsrechnung publiziert. Einzelne Ausgabeposten, etwa für die Geheimdienste, sind davon ausgenommen. Ihre Kontrolle obliegt allein dem Präsidenten des Bundesrechnungshofes. Man kann die Auffassung vertreten, dass gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit auch dadurch verstoßen wird, dass die Beratungen des Haushaltsausschusses nicht öffentlich sind. Begründet wird dies im Allgemeinen mit dem größeren Maß an Sachlichkeit der Beratungen, das hierdurch erzielt werden kann.

1.3.8 Erweiterung der Budgetprinzipien

Die bislang behandelten klassischen Budgetprinzipien sind in erster Linie auf die Kontrolle der Exekutive und die Wahrung der Budgethoheit des Parlaments ausgerichtet (politische Funktion). Die Prinzipien sind aus der Auseinandersetzung um das Budgetbewilligungsrecht des Parlaments hervorgegangen und ihre Entwicklung korrespondiert mit klassisch-liberalen Vorstellungen, wonach der Staat lediglich Ordnungs-, nicht aber Gestaltungsaufgaben zu übernehmen habe. Die Budgetgrundsätze bezwecken insoweit auch die Begrenzung der Staatstätigkeit.

Heutzutage kommt dem Haushaltsplan und seiner Gestaltung jedoch eine weiter gehende Bedeutung zu. Jeder Beschluss über öffentliche Ausgaben und Einnahmen stellt eine Entscheidung dar, die sich an den jeweils verfolgten wirtschaftspolitischen Zielen orientieren sollte. Folglich müssen die traditionellen Budgetprinzipien im Interesse einer rationalen Finanzpolitik zum Teil ergänzt oder auch ersetzt werden.

Beispielhaft sei dies am Grundsatz der Spezialität veranschaulicht. Bei strenger Befolgung lässt er der Exekutive beim Budgetvollzug keinerlei Handlungsspielraum und Ermessensfreiheit. Der konjunkturpolitischen Zielsetzung kann ein Budget aber nur gerecht werden, wenn der Exekutive ein größerer Spielraum eingeräumt wird, um mit der Einnahmen- und Ausgabengestaltung flexibel auf konjunkturelle Schwankungen reagieren zu können. Bei der Budgetgestaltung ist also ein Kompromiss zwischen mehreren Zielen zu suchen. In diesem Sinne sichert das deutsche Stabilitäts- und Wachstumsgesetz die Flexibilität des Haushalts, ohne die Budgethoheit des Parlaments grundsätzlich anzutasten.

Der Gesetzgeber hat den Forderungen nach einer stärkeren Rolle der Exekutive beim Budgetvollzug und einer größeren Flexibilität des Budgets in zeitlicher, quantitativer und qualitativer Hinsicht mit dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz Rechnung getragen, das am 1. Januar 1998 in Kraft getreten ist. Den Dienststellen kann bei der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln mehr Flexibilität eingeräumt werden, wenn dies zu Ersparnissen für die öffentliche Hand führt. Das Gesetz beinhaltet folgende wesentlichen Eckpunkte: (1) Die Flexibilität der Haushaltswirtschaft wird durch eine Erweiterung der Deckungsfähigkeit erhöht. (2) Das Jährlichkeitsprinzip wird durch eine Erweiterung der Übertragbarkeit zielgerecht modifiziert. (3) Der Grundsatz der Gesamtdeckung wird gelockert, um verstärkte Anreize zur Erzielung von Mehreinnahmen zu schaffen. (4) Die Kosten- und Leistungsrechnung wird im Haushaltsgrundsätzegesetz und für den Bereich des Bundes in der Bundeshaushaltsordnung verankert. (5) Schließlich ist eine Verpflichtung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei allen finanzwirksamen Maßnahmen vorgesehen.

1.4 Gliederung des öffentlichen Haushalts

Ohne eine sinnvolle Haushaltssystematik ist eine abgestimmte Finanzplanung und Haushaltswirtschaft der öffentlichen Gebietskörperschaften kaum möglich und die Einhaltung der Haushaltsgrundsätze nicht zu kontrollieren. Bei der Gliederung des Budgets unterscheidet man üblicherweise zwischen dem Ministerialprinzip und dem Funktionalprinzip. Nach dem Ministerialprinzip wird der öffentliche Haushalt in Verwaltungsbereiche (vor allem Ministerien) unterteilt, wobei in den Einzelplänen eine weiter gehende Aufgliederung der Einnahmen und Ausgaben erfolgt. Diese administrativ orientierte Budgetgliederung zeigt, wer für bestimmte Ausgaben die Verantwortung gegenüber dem Parlament trägt. Die vorgesehenen Ausgaben können allerdings wirtschaftspolitisch nur beurteilt werden, wenn das Budget zusätzlich funktional nach Aufgabenbereichen gegliedert wird.

Der Bundeshaushalt (Tabelle *A-1*, 15) besteht aus Einzelplänen, die nach dem Ministerialprinzip abgegrenzt und in Kapitel und Titel unterteilt werden. In den Titeln werden Ausgaben und Einnahmen nach einem für Bund und Länder einheitlichen Gruppierungsplan gegliedert. Die Einzelpläne werden zum Gesamtplan zusammengefasst. In der Haushaltsübersicht werden die Ausgaben und Einnahmen zusammengestellt, in der Finanzierungsübersicht wird der Finanzierungssaldo (Defizit oder Überschuss) ermittelt und im Kreditfinanzierungsplan werden die Einnahmen aus Krediten und die Tilgungsausgaben gegenübergestellt. Dem Haushaltsplan sind außerdem einige Anlagen beigefügt. Interessant ist hier vor allem die Funktionenübersicht, in der Ausgaben und Einnahmen nach Aufgabenfeldern, d.h. nach dem Funktionalprinzip aufgegliedert sind.

2 Verfahren zur Verbesserung der Budgetentscheidungen

Die bisherigen Überlegungen zu Haushaltsfunktionen, Haushaltskreislauf und Haushaltsgrundsätzen waren auf das traditionelle Vollzugsbudget bezogen, d.h. auf das jährliche Budget der Zentralinstanz, das aus den Anforderungen der einzelnen Ministerien zusammengestellt, im Parlament beraten und dann von den Ministerien ausgeführt wird. Die Erfahrungen mit dem Vollzugsbudget haben eine Reihe von Mängeln offen gelegt, zu deren Behebung andersartige Planungstechniken vorgeschlagen und teilweise realisiert wurden. Vor allem sind es drei Unvollkommenheiten der bisher dargestellten Haushaltstechnik, die zu Ergänzungsvorschlägen Anlass gaben.

1. Der Konflikt zwischen der Kurzfristigkeit des Vollzugsbudgets und dem Erfordernis einer längerfristigen Planung der Staatsfinanzen soll durch die *mittelfristige Finanzplanung* aufgelöst werden.

2. Der Wunsch, die politische Programmfunktion des Haushalts zu verstärken, führte zu der Empfehlung eines *Programmbudgets* im Sinne einer integrierten Planung, Programmierung, Budgetierung und Erfolgskontrolle des öffentlichen Haushalts (PPBS: *Planning-Programming-Budgeting-System*).

3. Mit der Absicht, bei vorgegebener Zielsetzung die optimale Handlungsalternative zu ermitteln, d.h. eine höhere Rationalität der Mittelverwendung im öffentlichen Sektor zu erreichen, wurden *Kosten-Nutzen-Analysen* und ähnliche Techniken angewandt.

Während Kosten-Nutzen-Analysen auch mit dem traditionellen Haushaltsverfahren verknüpft werden können, erfordert das Programmbudget ein verändertes Budgetverfahren.

2.1 Die mittelfristige Finanzplanung

In Deutschland wurde die mittelfristige Finanzplanung mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz 1967 eingeführt und 1969 in das Haushaltsgrundsätzegesetz aufgenommen. Die mittelfristige Finanzplanung soll das Vollzugsbudget ergänzen. Die parlamentarische Funktion und die administrative Lenkungsfunktion sprechen für eine kurze Planperiode und somit für das Vollzugsbudget. Zwar ist die Jährlichkeit des Budgets seit der Finanz- und Haushaltsreform 1969 nicht mehr zwingend vorgeschrieben. Ein mehrjähriges Vollzugsbudget wäre aber mit dem Problem unzuverlässiger Einnahmenschätzungen konfrontiert und würde voraussichtlich dazu führen, dass die Exekutive mit dem Hinweis auf veraltete Haushaltsansätze mit wachsender Dauer der Haushaltsperiode Nachforderungen

stellt. Daher scheint es sinnvoll zu sein, das jährliche Vollzugsbudget und die mittelfristige Finanzplanung parallel anzuwenden.

2.1.1 Funktionen der mittelfristigen Finanzplanung

Die finanzwirtschaftliche Funktion der mittelfristigen Finanzplanung besteht vor allem darin, Folgekosten finanzpolitischer Maßnahmen aufzudecken und auf in den Gesetzen angelegte überproportionale Ausgabensteigerungen frühzeitig, vor der Verabschiedung der Gesetze, aufmerksam zu machen. Das dominierende Denken in jährlichen Haushalten führt dazu, Auswirkungen heutiger finanzpolitischer Maßnahmen auf die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in späteren Haushaltsjahren weniger sorgfältig zu prüfen. Diese Unterlassungen zeigen sich erst, wenn die unterschätzten Folgekosten staatlicher Aktivitäten spürbar werden, wenn z.B. frühere Rentenbeschlüsse heute zu höheren Sozialausgaben oder frühere Investitionen zu verstärktem Erhaltungsaufwand führen. Da diese Ausgaben oftmals nicht reduzierbar sind, erfolgt ihre Finanzierung auf Kosten von Ausgaben, die zum späteren Zeitpunkt eventuell als dringlicher eingestuft werden. Insofern vergrößert eine längerfristige Planperiode auch die Möglichkeiten der bewussten Prioritätensetzung in der öffentlichen Finanzwirtschaft.

Neben der finanzwirtschaftlichen hat die mittelfristige Finanzplanung eine wichtige wirtschaftspolitische Funktion. Die Haushaltsprognose gibt dem Wirtschaftspolitiker Anhaltspunkte darüber, welchen Einfluss die öffentlichen Finanzen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ausüben. So ist einer aussagefähigen mittelfristigen Finanzplanung nicht nur zu entnehmen, welche Projekte im Falle einer Konjunkturabschwächung zeitlich vorgezogen werden können, sondern sie informiert auch über die längerfristig geplante staatliche Aktivität, z.B. im Bereich der Infrastruktur, und über die Entwicklung des Staatsanteils in der Volkswirtschaft. Zudem hilft die mittelfristige Finanzplanung dabei, Doppelplanungen der Ressorts zu vermeiden und über den Tag hinausreichende Prioritäten der Regierungspolitik offen zu legen. Sie unterstützt damit die parlamentarische Funktion des öffentlichen Haushalts.

Eine konsequente mittelfristige Finanzplanung kann zur Verstetigung der Finanzpolitik beitragen und auch eine Entscheidungshilfe für die Dispositionen der privaten Unternehmen und Haushalte bilden. Umgekehrt benötigen Finanzpolitiker Informationen über die künftige Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik, um deren Auswirkungen auf das laufende und das vorzubereitende Budget abschätzen zu können. Es ist daher sinnvoll, die mittelfristige Finanzplanung mit den Prioritäten der Wirtschaftspolitik zu verzahnen.

2.1.2 Durchführung der mittelfristigen Finanzplanung

Eine mittelfristige Finanzplanung ist für die Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder im Stabilitätsgesetz vorgeschrieben. Sie enthält Angaben über fünf Jahre, wobei das

erste Jahr der mittelfristigen Planung das laufende Haushaltsjahr ist. Eine Finanzplanung für die Jahre 2011 bis 2015 enthält also für das erste Jahr die Sollzahlen des Haushaltsjahres 2011. Für das zweite Jahr, mit dem die Haushaltsplanung eigentlich erst beginnt, wird ein Haushaltsentwurf vorgelegt. Die im Entwurf des Haushaltsplans 2012 enthaltenen Daten stimmen also mit den Angaben für das erste Planungsjahr der mittelfristigen Finanzplanung überein. Infolgedessen kann nur für die verbleibenden drei Jahre (2013 bis 2015) von einer über das traditionelle Vollzugsbudget hinausgehenden Finanzplanung gesprochen werden.

Der Finanzplan des Bundes *Tab. B-2*

Finanzplan 2011 – 15	Soll	Entwurf	Finanzplan		
Angaben in Mrd. €	2011	2012	2013	2014	2015
Ausgaben	305,8	303,8	305,7	304,4	309,5
Einnahmen	305,8	303,8	305,7	304,4	309,5
– Steuern	229,2	243,0	252,9	261,4	270,5
– Sonstige	28,2	29,3	30,5	27,6	25,8
– Kreditaufnahme	48,4	31,5	22,3	15,3	13,3

Quelle: Bundesministerium der Finanzen 03-2011.

Aus dem Finanzplan geht hervor, welche Ausgaben die Bundesregierung mittelfristig zur Erfüllung ihrer Aufgaben vorsieht und wie diese Ausgaben finanziert werden sollen. Neben den laufenden Verwaltungsausgaben werden größere Investitionsvorhaben und umfassende politische Programme einkalkuliert, die mehrjährige finanzielle Auswirkungen haben. Die Finanzplanung dokumentiert also die Schwerpunkte der Regierungspolitik. Sie hat damit Programmfunktion, entfaltet aber keine Bindungswirkung. Der Finanzplan ist ein Regierungsplan, der lediglich vom Bundeskabinett beschlossen, aber nicht als Gesetz verabschiedet wird. Er wird dem Parlament nur zur Information vorgelegt, zusammen mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes für das nächste Haushaltsjahr.

In Deutschland sind auch die Länder und Gemeinden zur Finanzplanung verpflichtet. Die notwendige Abstimmung der Haushalts- und Finanzplanung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen erfolgt im Stabilitätsratsrat, einem Koordinierungsgremium auf Ministerebene, dem neben dem federführenden Bundesminister der Finanzen die Finanzminister der Länder sowie der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie angehören. Während der frühere Finanzplanungsrat nur einstimmige Empfehlungen geben konnte, darf der

Stabilitätsrat mit der Stimme des Bundes und der Zweidrittelmehrheit der Länder auch Beschlüsse fassen. Der Stabilitätsrat überwacht die Haushalte des Bundes und der Länder. Daneben führt er die Aufgaben des Finanzplanungsrates fort und koordiniert die Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden. Es bleibt abzuwarten, ob der Stabilitätsrat bei der mittelfristigen Finanzplanung neue Akzente setzen und ihr zu einer größeren Verbindlichkeit verhelfen kann. Bislang spielt der Finanzplan in der parlamentarischen Debatte jedenfalls nur eine untergeordnete Rolle.

Auch mit einer politisch aufgewerteten mittelfristigen Finanzplanung neben dem Vollzugsbudget wären nicht alle Unvollkommenheiten der Budgetpraxis zu beseitigen. So ist der Finanzplan jährlich fortzuschreiben und zu modifizieren. Die detaillierten Einnahmen- und Ausgabenansätze müssen auf den neuesten Stand gebracht werden, wobei das Vertrauen in den Fortbestand der bisherigen Planung und die Notwendigkeit zur Anpassung des Plans an neue Erfordernisse in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Korrekturen sind unerlässlich, sofern die kurzfristige gesamtwirtschaftliche Entwicklung die Basis der früheren Planung verändert. Dagegen sind Korrekturen bedenklich, wenn sie dazu dienen, den Finanzplan an kurzfristige Haushaltsüberlegungen anzupassen, denn der Haushalt soll sich am Finanzplan orientieren, nicht umgekehrt. Aufgrund der ständigen Aktualisierung kann die Qualität früherer Finanzpläne übrigens nicht durch einen Vergleich früherer Planungsansätze mit späteren tatsächlichen Haushaltsergebnissen gemessen werden. Plankontrolle ist deshalb kein Bestandteil der Finanzplanung.

Bei der Würdigung der mittelfristigen Finanzplanung muss man des Weiteren beachten, dass der Finanzplan ebenso wie das Vollzugsbudget aus den Anmeldungen der Einzelressorts und innerhalb der Einzelressorts aus den Anmeldungen der einzelnen Abteilungen hervorgeht. Obwohl das Bundesministerium der Finanzen die finanzpolitische Steuerung zunehmend im „top-down-Verfahren“ mit fixen Haushaltseckpunkten und Fiskalregeln betreiben will, dominiert aktuell noch die Planung „von unten nach oben“. Dieses Problem war Anlass zur Entwicklung des Programmbudgets und anderer Budgettechniken.

2.2 Das Programmbudget

Gegenüber dem analytisch nicht so anspruchsvollen Ansatz der mittelfristigen Finanzplanung gibt es Vorschläge zu einer weitergehenden Verwendung von Managementtechniken im öffentlichen Sektor. Dazu gehören das *Planning-Programming-Budgeting-System* (PPBS) und das *Zero-Base-Budgeting-System* (ZBBS) sowie die Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) als Bestandteil dieser Systeme. Ihre Bedeutung wird darin gesehen, dass sie umfassende Informationen als Voraussetzung für bessere Entscheidungen liefern und deren systematischen Gebrauch institutionalisieren sollen.

Das Budget wird aus einer Summe von Einzelanforderungen zusammengestellt, über die großenteils untergeordnete, politisch nicht direkt verantwortliche Stellen befunden haben. Durch diese Planung von unten nach oben ist eine ergebnis- bzw. zielbezogene Steuerung der Ressourcen kaum möglich. Wünschenswert wäre, dass die übergeordnete politische Entscheidungsinstanz, also der Minister, das Kabinett und nicht zuletzt das Parlament die Möglichkeit erhält, eigene Vorstellungen über die Finanzpolitik in den Budgetberatungen zu artikulieren. Dazu müssen die finanzpolitischen Entscheidungen jedoch in Kenntnis der verfügbaren Handlungsalternativen getroffen werden.

Der traditionelle Budgetprozess hat den Nachteil, den einzelnen Entscheidungsträger zum Denken in *Inputs* zu verleiten, denn die Inputs sind jährlich als Bedarf anzumelden (z.B. Personalmittel, Sachmittel usw.). Stattdessen könnte den öffentlichen Stellen im Rahmen der Haushaltsanmeldungen eine Konkretisierung der zu erstellenden *Outputs* vorgeschrieben werden. Im Vordergrund stände dann die Diskussion über die Ziele der einzelnen politischen Bereiche, die in Form von Leistungen zu präzisieren wären. Der Hilfscharakter der öffentlichen Finanzen würde dann in der Budgetdebatte stärker zum Ausdruck kommen. Bedarf an outputorientierter Steuerung besteht sowohl im Verhältnis der Legislative zur Exekutive als auch innerhalb eines Ressorts zwischen Leitung und Untereinheiten.

Eine höhere Rationalität des politischen Handelns ließe sich erreichen, wenn im Rahmen eines neuen Haushaltsystems die Budgetanforderungen in stärkerem Maße mit den angestrebten Ergebnissen begründet und zugleich die wichtigsten Alternativen zur Verwirklichung dieser Ergebnisse mit den jeweiligen Budgetanforderungen zur Entscheidung vorgelegt würden. Mit diesem Ziel wurden insbesondere in den USA mehrere, zum Teil groß angelegte Versuche unternommen, das Budgetverfahren grundsätzlich zu verändern und aus der Privatwirtschaft geläufige Entscheidungsverfahren zu übernehmen. Den Anfang machte in den sechziger Jahren das *Planning-Programming-Budgeting-System* (PPBS). Es unterschied im Planungs- und Budgetierungsprozess die folgenden drei Phasen:

1. *Planning*: Zielbestimmung, d.h. Quantifizierung der Ziele der einzelnen Ressorts.
2. *Programming*: Analyse der Realisierungsmöglichkeiten der aufgestellten Ziele unter Berücksichtigung von Alternativen (mittelfristige Projektplanung). Mit Hilfe von Kosten-Nutzen-Analysen wird die günstigste Programmalternative gewählt.
3. *Budgeting*: Transformation der durchzuführenden Programme in Budgetanforderungen (kurzfristige Vollzugsbudgetplanung).

Das PPBS galt ab 1965 für den US-Bundesetat, wurde jedoch 1971 wieder abgeschafft. Da auch das PPBS nicht ausschließt, dass eine einmal als richtig eingestufte Budgetentscheidung in den folgenden Budgetjahren trotz gewandelter Bedingungen ungeprüft übernommen wird, wurde mit dem *Zero-Base-Budgeting-System* (ZBBS) versucht, die Bud-

getplanung immer wieder am Nullpunkt zu beginnen. Von der Idee her sollen neue und alte Aktivitäten vor ihrer Aufnahme in das Budget gleichermaßen kritisch durchleuchtet werden. Dieser Absicht entspricht auch der Gedanke einer so genannten *Sunset Legislation*, d.h. einer Gesetzgebung, deren Geltungsdauer von vornherein zeitlich begrenzt wird (z.B. für eine Subvention).

Die Bedeutung des PPBS kann vor allem darin gesehen werden, dass Impulse für eine systematische Ziel-Mittel-Analyse und für die Outputforschung gesetzt wurden. Allerdings verursacht gerade die Outputbestimmung gravierende Probleme. Ein Beispiel sind Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und Wissenschaftsministerien, die häufig eine überwiegend an der Studierendenzahl orientierte Mittelvergabe beinhalten. Ein Anstieg der Studierendenzahl muss aber keineswegs eine Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungsleistung der Hochschulen und erst recht keine Verbesserung ihrer Forschungsleistung zum Ausdruck bringen. Die Wahl geeigneter Leistungsindikatoren stellt ein Hauptproblem der outputorientierten Ansätze dar. Sie entscheidet letztlich über die von den Leistungsträgern vorgenommenen Anpassungen an veränderte Budgetvorgaben. Spezifizierte, aber wenig sachdienliche Indikatoren ermöglichen zwar eine genauere Outputsteuerung, erhöhen aber nicht zwingend die Effizienz des Systems.

Dennoch sind die Versuche, die traditionelle Budgetierungspraxis zu verbessern, nicht gering zu schätzen. Die Unbeweglichkeit der öffentlichen Finanzen geht eben auch darauf zurück, dass oftmals Aufgaben und Ausgaben sowie die daraus resultierenden Haushaltsansätze aus dem laufenden Budget ungeprüft in das kommende Budget übernommen werden. Die Bemühungen zur Einführung eines neuen Steuerungsmodells auf kommunaler und Länderebene greifen auf Bausteine des PPBS zurück, insbesondere wenn es um die Definition von Verwaltungsleistungen geht (vgl. Kapitel B.2.4). Vorgesehen sind darüber hinaus ein Controllingsystem sowie die Verpflichtung zu Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Dem letztgenannten Anliegen dienen auch die im Folgenden zu behandelnden Kosten-Nutzen-Analysen. Sie können insbesondere im Falle komplexer Entscheidungsprobleme herangezogen werden, die nicht durch einfache Kostenvergleiche zu lösen sind.

2.3 Die Kosten-Nutzen-Analyse

Schon in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts wurden Überlegungen angestellt, wie unter mehreren Alternativen für ein öffentliches Projekt die beste herausgefunden werden kann. Die Analysen sind denen eines Unternehmens ähnlich, das verschiedene Investitionsmöglichkeiten zur Erreichung desselben Ziels, z.B. der Gewinnmaximierung, abwägt. Man versucht also, die für die Privatwirtschaft geltenden Investitionskriterien auch auf öffentliche Ausgaben, insbesondere auf Investitionsvorhaben anzuwenden.

Dazu ist es erforderlich, die Vor- und Nachteile, die mit jeder Alternative verbunden sind, abzuwägen, um dann die Alternative mit dem größten Nettovorteil wählen zu können. Die Vorteile werden an den Nutzen, die Nachteile an den Kosten gemessen, die durch das zu untersuchende Projekt generiert werden. Zum Vergleich der Kosten und Nutzen wird häufig die in der betriebswirtschaftlichen Investitionsrechnung übliche Kapitalwertmethode verwandt. Danach lohnt sich diejenige Investition am meisten, bei der die auf den Investitionszeitpunkt abdiskontierten Erträge alle während der Laufzeit anfallenden und ebenfalls abdiskontierten Kosten am weitesten übersteigen. Die Differenz zwischen den Barwerten des Ertragsstroms und des Kostenstroms entspricht dem Kapitalwert der Investition. Mit der Auswahl der Projekte, die den höchsten Kapitalwert bzw. Nettonutzen abwerfen, soll eine wirtschaftlichere Mittelverwendung im öffentlichen Sektor erreicht werden.

Anwendbarkeit und Aussagekraft einer Kosten-Nutzen-Analyse hängen in der Praxis vor allem von der Beantwortung folgender Fragen ab: (1) Welche volkswirtschaftlichen Kosten und Nutzen werden zugrunde gelegt? (2) Wie werden die einzelnen Kosten und Nutzen bewertet? (3) Welcher Zinssatz wird zur Ermittlung der Gegenwartswerte der Kosten und Nutzen herangezogen?

2.3.1 Arten von Kosten und Nutzen

Im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Investitionen sind die Kosten und Nutzen der öffentlichen Ausgaben sehr viel weiter zu fassen. Dabei spielt eine wesentliche Rolle, von welchem Zielsystem ausgegangen wird. Häufig (und auch den folgenden Ausführungen zugrunde liegend) dient die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt als das zu maximierende Ziel. Dazu kann als eine operationale Messgröße die Steigerung des Sozialprodukts herangezogen werden, zu der es durch das jeweilige Projekt kommt.

Kosten und Nutzen sind zunächst nach der Beziehung zum Projektziel, in direkte und indirekte Kosten bzw. Nutzen zu gruppieren. Beispielsweise stehen bei einem U-Bahn-Bau die Zeitersparnis für die Benutzer oder der geringere Parkplatzbedarf in der Innenstadt als direkter Nutzen im Zentrum der Planung. Dagegen werden die verringerten Umweltbelastungen durch Autoabgase möglicherweise nur am Rande in die Entscheidung einbezogen und würden insoweit zu den indirekten Nutzen gezählt. Im Bereich der Kosten werden die Herstellungs- oder Baukosten zu den direkten Kosten gerechnet, während indirekte Kosten bei einem U-Bahn-Bau etwa dadurch auftreten, dass während der oftmals langen Bauzeit Umsatzeinbußen beim Einzel- und Großhandel in der Innenstadt auftreten.

Als Bestandteile einer Kosten-Nutzen-Analyse, die sich einer Quantifizierung weitgehend entziehen, werden oft *intangible* Kosten und Nutzen genannt. Als intangible Nutzengröße zählt im U-Bahn-Beispiel etwa die höhere Attraktivität der Innenstadt, die man sich durch den Bau erhofft. Diese kann durchaus Projektziel und damit Bestandteil des direkten Nut-

zens sein, lässt sich aber nur schwer erfassen und kaum monetär bewerten. Ihr steht z.B. die vergleichsweise sinkende Attraktivität der großstadtnahen Einkaufszentren als intangible Kostengröße gegenüber. Dass eine Quantifizierung derartiger Kosten und Nutzen in der Regel kaum möglich ist, zumal wenn sie nur subjektive Vorstellungen wiedergeben, bedeutet jedoch nicht, dass sie bei der Entscheidung über ein Ausgabenprojekt vernachlässigt werden können. Vielmehr sind sie bei einer Kosten-Nutzen-Analyse möglichst genau, wenn auch vielleicht nur verbal zu beschreiben, damit auch sie in den politischen Entscheidungsprozeß eingehen.

2.3.2 Bewertung der Kosten und Nutzen

Um Kosten und Nutzen eines Projekts oder mehrerer Varianten eines Projekts vergleichbar zu machen, ist ihre Bewertung erforderlich. Dabei stehen monetäre Größen im Vordergrund. Oft beschränken sich Kosten-Nutzen-Analysen auf diese Dimension. Während auf der Kostenseite zumindest die Bau- und Unterhaltungskosten zu Marktpreisen ermittelt werden können, sind auf der Nutzenseite die Bewertungsprobleme meist größer. Wenn Kostenersparnisse hervorgerufen werden, lassen sich diese noch relativ leicht in monetären Kategorien ausdrücken. Allerdings erfordern beispielsweise Zeitersparnisse durch den U-Bahn-Bau, soweit sie der Freizeit zuzurechnen sind, eine Entscheidung über den Wert einer Stunde Freizeit, die mit dem entgangenen Arbeitslohn sicher nicht voll befriedigend veranschlagt werden kann. Intangible Nutzen- und Kostenkategorien entziehen sich ganz einer monetären Bewertung oder überhaupt einer Quantifizierung, können also nur verbal umschrieben und politisch beurteilt werden.

Neben der Ermittlung der Zeitwerte der Kosten und Nutzen zählt die Wahl des Zinssatzes, zu dem die während der gesamten Lebensdauer einer Investition anfallenden Kosten und Nutzen auf den Zeitpunkt der Erstellung zu diskontieren sind, zu den schwierigsten Problemen der Kosten-Nutzen-Analyse. Je nach Wahl des Zinssatzes können die zu vergleichenden Projekte unterschiedlich vorteilhaft erscheinen. Ein hoher Zinssatz reduziert insbesondere den Gegenwartswert von Projekten mit aktuell hohen Investitionskosten, deren Nutzen weit in die Zukunft reichen.

Tabelle *B-3* zeigt den Zusammenhang zwischen Zinssatz und Kapitalwert für zwei Projektalternativen mit gleichem Investitionsvolumen, die in den Folgejahren unterschiedliche diskontierte Nettonutzenströme erbringen. Projekt II weist am Anfang geringere, später höhere Nettonutzen auf. Bei einem Diskontsatz von 5% hat diese Alternative den höheren Kapitalwert und sollte daher durchgeführt werden. Ein größerer Diskontsatz von 7,5% reduziert die Barwerte in den einzelnen Jahren und somit die Kapitalwerte beider Projekte. Bemerkenswerterweise kehrt sich die Reihenfolge der Kapitalwerte dabei um, und Alternative I stellt nun das vorteilhaftere Investitionsprojekt dar. Es ist aber keineswegs klar, welcher Zins in einer realen Kosten-Nutzen-Analyse angewandt werden soll.

Zinssatz und Kapitalwert einer Investition *Tab. B-3*

Diskontierter Nettonutzen	Zinssatz 5,0%		Zinssatz 7,5%	
	Projekt I	Projekt II	Projekt I	Projekt II
Jahr 0	-1.000.000 €	-1.000.000 €	-1.000.000 €	-1.000.000 €
Jahr 1	366.667 €	322.619 €	358.140 €	315.116 €
Jahr 2	366.667 €	368.707 €	349.811 €	351.757 €
Jahr 3	366.667 €	409.674 €	341.676 €	381.752 €
Kapitalwert	100.000 €	101.000 €	49.626 €	48.625 €

Bei perfekten Kapitalmärkten wäre die Entscheidung einfach. Der Gleichgewichtszins würde die marginalen Zeitpräferenzraten der Haushalte und die Grenzproduktivität der Investitionen zum Ausgleich bringen. Er wäre auch ein geeignetes Maß für die Opportunitätskosten alternativer Ressourcenverwendungen. In der Realität sind die Märkte jedoch unvollkommen, es gibt eine Reihe unterschiedlicher Marktzinsen und diese hängen von Faktoren wie Geldpolitik, Sparverhalten oder Konjunkturentwicklung ab, die mit gesellschaftlichen Zeitpräferenzen wenig zu tun haben. Zudem verdrängen öffentliche Investitionen in einer unterbeschäftigten Wirtschaft nicht zwingend private Nachfrage, d.h. die volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten können gegen Null tendieren. Das spricht insgesamt für eine pragmatische Vorgehensweise. Der Staat kann sich etwa an den langfristigen Zinsen für öffentliche Anleihen orientieren und die Sensitivität der Kosten-Nutzen-Analyse im Falle von Zinsänderungen durch Alternativrechnungen sichtbar machen.

Im Vordergrund der Kosten-Nutzen-Analyse steht die allokative Effizienz alternativer Projekte gemessen an den jeweiligen volkswirtschaftlichen Nettonutzen. Die Verteilung der Kosten und Nutzen auf Personen, Regionen, Branchen und Sektoren kann jedoch sehr unterschiedlich ausfallen. Fraglich ist daher, ob und in welcher Weise solche Verteilungswirkungen bei der Bewertung alternativer Projekte zu berücksichtigen sind. Prinzipiell kommen drei Verfahren in Betracht. (1) Man kann versuchen, Effizienz und Verteilung durch einen gemeinsamen Bewertungsmaßstab auszudrücken, indem die monetär bewerteten Kosten und Nutzen mit Verteilungsgewichten versehen werden. (2) Verteilungsziele können auch als Nebenbedingung eingeführt werden. Dann wird eine effizienzorientierte Entscheidung gefällt, sofern bestimmte verteilungspolitische Mindestanforderungen gewahrt bleiben. (3) Schließlich kann der Verteilungsaspekt als Hauptkriterium und die Effizienz, z.B. in Form eines positiven Nettonutzens, als Nebenbedingung angesehen werden. In jedem Fall ist es ein politisches Problem, wie das Verteilungsgewicht gesetzt und im Konfliktfall die Entscheidung zwischen Effizienz- und Verteilungsziel getroffen wird.

2.3.3 Die Kostenwirksamkeitsanalyse

Entscheidungen über die Wahl zwischen alternativen Ausgabenprogrammen können nicht nur durch Kosten-Nutzen-Analysen, sondern auch durch Kostenwirksamkeitsanalysen vorbereitet werden. Dabei erfolgt keine Bewertung des Nutzens in Geldeinheiten. Stattdessen werden nicht-monetäre Indikatoren der Zielerreichung zugrunde gelegt. Beispielsweise könnte im Rahmen der Gesundheitsversorgung das Ziel verfolgt werden, die mittlere Lebenserwartung der Bevölkerung um ein Jahr zu erhöhen. Ein Kostenvergleich würde in diesem Fall darüber Auskunft geben, ob das vorgegebene Ziel günstiger durch verstärkte Prävention, bessere Krankenbehandlung oder Rehabilitation zu erreichen ist. Damit entfällt einerseits die aus der Kosten-Nutzen-Analyse als besonders schwierig bekannte Aufgabe, den Nutzen der Zielerreichung zu quantifizieren. Andererseits wird die Methode auf Anwendungsfälle eingeschränkt, in denen das angestrebte Ziel eindeutig feststeht und nur der beste Weg zur Zielerreichung zu finden ist. Dafür reicht es aus, lediglich die differentielle Kostenwirksamkeit alternativer Maßnahmen zu prüfen.

Der Anwendungsbereich der Kosten-Nutzen- und Kostenwirksamkeitsanalysen konzentriert sich auf technisch geprägte Entscheidungsprobleme, bei denen die Nutzen und vor allem die Kosten relativ gut zu bestimmen sind. Aber auch in anderen Bereichen, in denen Ermittlung und Bewertung der Kosten und Nutzen nicht völlig willkürfrei erfolgen können, zieht man besser eine unvollkommene als keine Kosten-Nutzen-Analyse zu Rate. Sie bietet immerhin einen Anlass zum Zusammentragen aller bedeutsamen Wirkungen, die von den verschiedenen Alternativen zur Lösung eines Problems ausgehen. Damit verschafft sie größere Transparenz und übt vor allem einen Argumentationszwang auf die Befürworter der Projekte aus. Jede Kosten-Nutzen-Analyse bedarf zahlreicher Hilfskonstruktionen, die ihre Aussagefähigkeit begrenzen. Auf die Anwendung dieses Instruments sollte gleichwohl nicht verzichtet werden, weil zusätzliche Informationen die Entscheidungsqualität tendenziell verbessern und überzeugendere Alternativen nicht vorliegen.

2.3.4 Beispiel einer Kosten-Nutzen-Analyse

Kosten-Nutzen-Analysen können insbesondere im Bereich der Infrastrukturinvestitionen nützlich sein. Ein Beispiel soll die hierbei anzustellenden Überlegungen illustrieren. Betrachtet werden zwei Gemeinden, *Wohnstadt* und *Betriebshafen*, die durch einen Fluss getrennt sind. In Wohnstadt leben viele Einwohner, die in Betriebshafen arbeiten. Da es nur eine entfernte und viel befahrene Brücke über den Fluss gibt, benötigen die Pendler sehr lange Zeit für den Weg zur Arbeit. Das Problem kann gelöst werden (1) durch den Neubau einer Brücke, welche die Wohngebiete mit dem Industriegebiet verbindet, oder (2) durch einen vierspurigen Ausbau der existierenden, weiter entfernten Brücke. Unterstellt wird, dass 4.000 Pkw die neue bzw. die ausgebaute Strecke zweimal am Tag an 250 Arbeitstagen im Jahr nutzen würden. Der Neubau erspart den Pendlern pro Fahrt 10 Minuten, der

Ausbau nur 6 Minuten Zeit. Jede eingesparte Minute wird mit 15 Eurocent bewertet. Die jeweiligen Baukosten werden mit einer Annuität von 7% auf die Betriebsjahre umgelegt. Welche der beiden Maßnahmen soll – gemessen an der jeweiligen Nutzen-Kosten-Relation – durchgeführt werden?

Eine einfache Kosten-Nutzen-Analyse *Tab. B-4*

Direkte Nutzen und Kosten	Neue Brücke	Brückenausbau
Zeitersparnis pro Fahrt	10 min	6 min
Direkte Nutzen	3.000.000 €	1.800.000 €
Baukosten	15.000.000 €	10.000.000 €
Annuität	1.050.000 €	700.000 €
Unterhaltungskosten	150.000 €	100.000 €
Direkte Kosten	1.200.000 €	800.000 €
Nutzen-Kosten-Relation	2,5	2,25

Indirekte Nutzen und Kosten	Neue Brücke	Brückenausbau
Gesparte Unfallkosten	80.000 €	60.000 €
Sonstige Zeitersparnisse	70.000 €	140.000 €
Indirekte Nutzen	150.000 €	200.000 €
Gesamte Nutzen	3.150.000 €	2.000.000 €
Lärmschutzmaßnahmen	200.000 €	–
Gesamte Kosten	1.400.000 €	800.000 €
Nutzen-Kosten-Relation	2,25	2,5

Tabelle *B-4* zeigt die relevanten Nutzen- und Kostengrößen. Im oberen Teil sind nur die direkten Nutzen und Kosten berücksichtigt. Der jährliche Nutzen aus der Fahrzeitersparnis errechnet sich durch Multiplikation der gesparten Minuten pro Fahrt mit der Anzahl der zu erwartenden Fahrten (4.000 PKW x 2 Fahrten pro Tag x 250 Arbeitstage) sowie dem Wert einer eingesparten Minute (0,15 Euro), der z.B. aus dem durchschnittlichen Stundenlohn abgeleitet werden kann. Die jährlichen Kosten können hier einfach ermittelt werden als Produkt aus Baukosten und Annuitätsrate (Zins- und Tilgungsrate) zuzüglich

der jährlichen Unterhaltskosten. Die Relation zwischen jährlichen Nutzen und jährlichen Kosten spricht für den Bau einer neuen Brücke.

Wie schneiden die beiden Varianten – gemessen an der Nutzen-Kosten-Relation – unter Einbeziehung indirekter Kosten und Nutzen ab? Beide Projekte mögen einen Beitrag zur Erhöhung der Verkehrssicherheit leisten und daher zu geringeren Unfallkosten führen. Zudem reduzieren sie die Wegezeiten der sonstigen Nutzer der alten Brücke, die von der Verkehrsumleitung oder dem Brückenausbau mit profitieren. Auf der anderen Seite kann es sein, dass die neue Brücke in den nahe gelegenen Wohngebieten Lärmschutzmaßnahmen erforderlich macht, die bei einem Ausbau der alten Brücke keine Rolle spielen. Unter Einbezug dieser Faktoren dreht sich das Bild um, denn die Nutzen-Kosten-Relation spricht nun klar für den Ausbau der alten Brücke.

Am Rande sei darauf hingewiesen, dass die Gemeinde *Wohnstadt* als Investor die Zeitersparnisse nicht ortsansässiger Nutzer kaum einkalkulieren dürfte. Es besteht infolgedessen die Gefahr, dass nicht das volkswirtschaftlich günstigste Projekt gewählt wird. Dem kann im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs durch zweckgebundene Investitionszuschüsse begegnet werden, die den externen Nutzen der Investition honorieren.

Das einfache Beispiel zeigt bereits, wie wichtig es ist, in einer Kosten-Nutzen-Analyse die bedeutsamen Einflussgrößen möglichst vollständig zu erfassen und die Sensitivität der Ergebnisse bei Parametervariationen zu überprüfen. Allerdings lässt sich durch eine Vielzahl von sekundären Wirkungen die Rechnung auch gezielt in die eine oder andere Richtung drehen. Die Kosten-Nutzen-Analyse ist zwar eine Methode, die öffentliche Projekte nach ihrer wirtschaftlichen Effizienz bewerten soll. Das darf aber nicht über den oftmals hochpolitischen Charakter der zu treffenden Entscheidungen hinwegtäuschen. Unterschiedliche (Gruppen-) Interessen lassen sich nicht einfach in ein technisch lösbares Problem transformieren, sondern sie erfordern auch eine politische Wertauseinandersetzung, in der unterschiedliche Präferenzen und Verteilungsaspekte eine erhebliche Rolle spielen. Die Beurteilung einer Umgehungsstraße fällt eben aus der Sicht der Anlieger anders aus als aus der Perspektive nicht unmittelbar betroffener Naturschützer.

Die Kosten-Nutzen-Analyse setzt eine Offenlegung und Konkretisierung der politischen Zielfunktion voraus, in der divergierende Interessen konkret benannt und gewichtet werden müssen. Dazu sind die politischen Entscheidungsträger nicht ohne weiteres bereit, bisweilen auch nicht in der Lage. Insofern verwundert es kaum, dass im Haushaltsgrundsätzegesetz und in der Bundeshaushaltsordnung von 1997 nur noch eine Kosten-Leistungsrechnung explizit verlangt wird. Dagegen waren Kosten-Nutzen-Analysen in der früheren Fassung für investive Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung noch vorgeschrieben.

2.4 Das Neue Steuerungsmodell

Das *Neue Steuerungsmodell* (NSM) wurde in Deutschland Anfang der 80er Jahre von der *Kommunalen Gemeinschaftsstelle* (KGSt) entwickelt und zielt auf eine Verbesserung der Kundenfreundlichkeit von Verwaltungseinrichtungen sowie eine Erhöhung der Transparenz von Entscheidungs- und Verwaltungsabläufen. Darüber hinaus ist die Steigerung der Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns ein zentrales Anliegen. Wesentliche Elemente des NSM sind die Leistungs- oder Outputorientierung, Zielvereinbarungen, Budgetierung und Controlling sowie die Einführung der Kosten-Leistungsrechnung.

Charakteristisch für das Konzept ist die outputorientierte Steuerung, die an das *PPBS* erinnert. Hierzu erfolgt eine Definition von Produkten, die das Leistungsangebot einer Behörde beschreiben und als Verrechungsobjekte für die Erlöse und Kosten der Leistungserstellung dienen. Die Politik legt fest, welche Produkte in welchen Quantitäten und Qualitäten bereitgestellt werden sollen. Sie vereinbart mit der Verwaltung in den so genannten *Kontrakten* die Ziele und die zur Erreichung notwendigen Leistungen. Die Verwaltung ist für die Erstellung der Produkte zuständig und bestimmt, wie sie die geforderten Leistungen erbringt. Auf diese Weise sollen klare Kompetenzen und Verantwortungsbereiche geschaffen und die politische Sphäre von der Verwaltungssphäre getrennt werden.

Die neue Aufteilung der Ausführungs- und Entscheidungskompetenzen erfordert eine daran angepasste Budgetierung, d.h. eine komplementäre Zuweisung der zur Umsetzung der Kontrakte notwendigen finanziellen Ressourcen. Das Interesse der budgetverantwortlichen Einheiten nach Selbstständigkeit bei der Entscheidung über den Ressourceneinsatz steht oftmals im Widerspruch zum Bestreben des zentralen Finanzmanagements nach der finanzwirtschaftlichen Steuerung des Gesamtbudgets der übergeordneten Behörde. Beide Ansprüche sollen verträglich werden, indem die Budgetierung stets im Zusammenhang mit der Festlegung von Verwaltungszielen durch das Kontraktmanagement erfolgt. Mit den Kontrakten und den ihnen zugrunde liegenden Produkten soll die Verwaltung auf die Einhaltung der vereinbarten Mengen, Preise und Qualitäten festgelegt werden. Sie ist in der Entscheidung über den Ressourceneinsatz frei, wenn und solange die Erreichung der in den Kontrakten ausgemachten Ziele sichergestellt ist. Zur Überprüfung des Zielerreichungsgrades werden ein unterjähriges Berichtswesen und ein Controlling eingeführt.

Eines der größten Probleme bei der Einführung von Produkten in Verwaltungen ist die Monopolstellung der Bürokratie. Monopolisten sind nicht dem Wettbewerb ausgesetzt und hierdurch gezwungen, ihre Produkte kontinuierlich zu verbessern. Daher beabsichtigt das NSM auch die Erzeugung von Konkurrenzdruck durch echten Wettbewerb mit privaten Anbietern oder Kennzahlenvergleiche mit anderen Verwaltungen.

Das *Neue Steuerungsmodell* wurde nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Finanzierungskrise der öffentlichen Haushalte entwickelt. Es kann auch als eine moderate Alternative zur radikalen Privatisierungspolitik angesehen werden, wie sie vor allem in angelsächsischen Ländern praktiziert wurde. Vorteile und Methoden der Privatwirtschaft sollten in die öffentliche Verwaltung transferiert werden, ohne deren Zuständigkeit für bestimmte Aufgaben grundsätzlich in Frage zu stellen. Dennoch steht auch das NSM wegen seiner stark betriebswirtschaftlichen Orientierung in der Kritik; nicht ganz zu unrecht, denn die staatlichen Leistungen im engeren Sinne zeichnen sich ja gerade dadurch aus, dass sie von gewinnorientierten privaten Anbietern überhaupt nicht oder jedenfalls nicht im gewünschten Umfang bereitgestellt werden. Insofern stellt sich schon die Frage, ob die Produktion staatlicher Leistungen der reinen Management-Logik unterworfen werden kann.

Über Art und Umfang der zu erstellenden „Produkte“ muss auch gemäß NSM die Politik entscheiden. Politische Zielsetzungen sind jedoch oft vage, widersprüchlich, zweideutig und instabil, so dass mit klaren und konkreten Zielvorgaben kaum zu rechnen ist. Darüber hinaus lassen sich die Ziele häufig nur schwer in geeignete Kennzahlen transformieren, die aber für eine Outputsteuerung und -kontrolle unabdingbar sind. Wie soll z.B. der Output einer Schule oder einer Universität operational gemessen werden? Die pure Zahl der Absolventen ist sicher kein durchschlagendes Kriterium, denn über deren Berufserfolg entscheidet nicht die Quantität, sondern vor allem die Qualität der vermittelten Fähigkeiten. Im Vergleich zu privaten, auf Gewinnerzielung gerichteten Aktivitäten ist staatliches Handeln nicht so leicht einem eindimensionalen Effizienzkriterium zu unterwerfen.

Aus dieser Erkenntnis sind Methoden wie die Kosten-Nutzen-Analyse entstanden, die einen volkswirtschaftlichen Effizienzbegriff zugrunde legen und damit den Aufgaben der Politik besser Rechnung tragen. Dennoch sprechen die Überlegungen nicht gegen die Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden im öffentlichen Sektor. In den Bereichen, in denen die Effizienz der Bürokratie mit Blick auf die gestellten Aufgaben gut zu messen ist, liegen die Chancen für das *Neue Steuerungsmodell*. Gleichwohl ist auch von betriebswirtschaftlicher Seite zu fragen, ob das NSM eine Effizienzverbesserung verspricht. Kritisch gesehen werden in diesem Kontext die bereits erwähnten Probleme der Simulation von Wettbewerb sowie die hohen Kosten der Implementierung der Reformen. Sie sind in manchen Fällen auch der flächendeckenden Einführung bestimmter betriebswirtschaftlicher Softwaresysteme zu verdanken.

Öffentliche Ausgaben

C Öffentliche Ausgaben

In Kapitel C werden die öffentlichen Ausgaben weitgehend isoliert betrachtet. Dies dient der Konzentration auf die spezifischen Ausgabenaspekte, hat aber auch einige Nachteile. So sind z.B. die Wirkungen der öffentlichen Ausgaben nicht unabhängig von ihrer Finanzierung über Steuern, sonstige Abgaben oder Kredite. Dass Ausgaben und Einnahmen getrennt behandelt werden, bedeutet auch nicht, dass die Ausgaben einseitig den Finanzbedarf und damit die Einnahmen bestimmen. Eine Theorie der Staatsausgaben hat im Wesentlichen folgende Fragen zu klären:

1. Welche öffentlichen bzw. kollektiven Bedürfnisse sollen durch den Staat befriedigt werden? In diesem Kontext geht es primär um die Begründung öffentlicher Leistungen, um die Rechtfertigung der Staatstätigkeit.
2. In welchem Umfang sollen die öffentlichen Leistungen angeboten werden? Bei gegebener prinzipieller Berechtigung müssen der „optimale“ Umfang und die „optimale“ Struktur der Staatsleistungen genauer bestimmt werden.
3. Welche ökonomischen Wirkungen gehen von den öffentlichen Ausgaben aus? Die Staatstätigkeit verändert das wirtschaftliche Handeln der privaten Konsumenten und Investoren und hat daher erheblichen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung.

Die Ausgabentheorie muss den besonderen Charakter öffentlicher Leistungen zum Ausgangspunkt nehmen. Sie werden in der Regel kostenlos zur Verfügung gestellt. Ein Markt, auf dem Angebot und Nachfrage zusammenspielen, existiert nicht. Infolge der fehlenden Marktpreise ist die Nachfrage nach Staatsleistungen nahezu unbegrenzt. Sie werden wie freie Güter genutzt, d.h. bis zu einem Grenznutzen von Null. Die Steuerzahlungen bilden allenfalls für die Gesamtheit der Ausgaben eine Art Äquivalent, eine Gegenleistung der Nutznießer. Das gilt aber nicht für die verschiedenartigen Zahler-Nutzer-Profile der einzelnen Konsumenten. Umfang und Struktur der Staatsleistungen müssen infolgedessen durch Nichtmarktmechanismen reguliert und auch begrenzt werden.

Ein weiteres Grundproblem für den Staat als Anbieter öffentlicher Leistungen besteht darin, wessen Präferenzen bei Ausgabenentscheidungen den Ausschlag geben sollen. Von wem werden Kollektivbedürfnisse empfunden? Die *individualistische* Wohlfahrts- und Allokationstheorie leitet die Nachfrage nach Staatsleistungen aus den individuellen Präferenzen der Wirtschaftssubjekte ab. Die Gesamtwohlfahrt resultiert dementsprechend ausschließlich aus den individuellen Nutzen. Demgegenüber gehen Vertreter einer *organischen* Staatsauffassung davon aus, dass der Staat bzw. das Kollektiv eigene Bedürfnisse hat. Übergeordnete, auf das Gemeinwohl bezogene Ziele dienen hier zur Rechtfertigung

staatlicher Aktivitäten. Beide Staatsauffassungen spielen in der Realität eine Rolle. Politiker treffen nach eigenem Selbstverständnis Entscheidungen, um das Gemeinwohl zu mehren, aus Verantwortung gegenüber der Gesellschaft und insofern *organisch*. Sie müssen sich dabei aber, zumindest in einer Demokratie, an den Bedürfnissen der Bürger orientieren, also Rücksicht auf *individuelle* Interessen nehmen. Der Zusammenhang zwischen Bürgerpräferenzen und finanzpolitischen Entscheidungen wird in diesem Kapitel ausführlich zu diskutieren sein.

1 Die Theorie der öffentlichen Güter

Die auf *Musgrave* (1959) zurückgehende Theorie der öffentlichen Güter liefert eine wesentliche Begründung für die *Allokationsfunktion* der Budgetpolitik. Dieser Erklärungsansatz ist von zentraler Bedeutung für die Ökonomie des öffentlichen Sektors, vergleichbar mit der Theorie des Konsumverhaltens und der Produktion für die Ökonomie des privaten Sektors. Hauptaufgabe der Theorie der öffentlichen Güter ist die Übertragung der Grundsätze einer effizienten Ressourcenverwendung auf den Staat.

Die erste nahe liegende Frage lautet: Was sind eigentlich öffentliche Güter? Ein objektiver Maßstab für die Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Gütern bzw. Bedürfnissen existiert nicht. In der Praxis existiert kaum eine staatliche Leistung, die nicht irgendwann und irgendwo auch privat erstellt wurde. Man denke beispielsweise an die Schulen, den Straßenbau oder auch an Sicherheitsdienste. Der Umfang der Bereitstellung und die Zielsetzungen mögen sich unterscheiden, doch ein und dasselbe Gut kann ebenso öffentlich wie privat angeboten werden. Die faktischen Zuständigkeiten geben also noch keinen Aufschluss über den privaten oder öffentlichen Charakter eines Gutes.

Das heißt nicht, dass die in einer Gesellschaft vorliegende Arbeitsteilung zwischen Staat und privatem Sektor finanzwissenschaftlich uninteressant wäre. Sie ist durchaus erklärungsbedürftig, und zwar insbesondere deshalb, weil die beobachtbare Staatsaktivität weder in ihrem Niveau, noch in ihrer Struktur derjenigen entspricht, die sich aus der Theorie der öffentlichen Güter ergibt. Um derartige Diskrepanzen erkennen zu können, bedarf es allerdings eines objektiven Maßstabs zur Identifikation der öffentlichen Güter.

1.1 Zur Begründung staatlicher Leistungen

Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass private und öffentliche Güter sich dadurch unterscheiden müssen, dass erstere effizient durch den Markt bereitgestellt werden können, letztere dagegen nicht. Die Notwendigkeit der öffentlichen Durchführung bestimm-

ter Aufgaben ergibt sich also aus einem Marktversagen. Freilich ist nicht jedes Marktversagen durch vollständige staatliche Übernahme der betreffenden ökonomischen Aktivität zu beheben. Zunächst soll ein Überblick über die relevanten Aspekte des Marktversagens gegeben werden.

Öffentliche Güter – Bereitstellung durch den Staat

Bestimmte Güter, die sich dadurch auszeichnen, dass sie allen Bürgern gleichzeitig einen Nutzen stiften, können im Allgemeinen nicht effizient vom Markt bereitgestellt werden. Bei diesen Gütern liegt *Nichtrivalität im Konsum* vor und das marktwirtschaftliche *Ausschlussprinzip* kann nicht sinnvoll angewandt werden. Daher existiert ein Trittbrettfahrerproblem. Private Wirtschaftssubjekte haben kein Interesse, ihre durchaus vorhandenen Präferenzen offen zu legen und für die Inanspruchnahme solcher Güter zu zahlen. Klassische Beispiele sind Landesverteidigung und innere Sicherheit. Die öffentlichen Güter bilden den Schwerpunkt der weiteren Überlegungen zur staatlichen Ausgabenpolitik.

Externe Effekte – Lenkung durch den Staat

Bestimmte Güter zeichnen sich dadurch aus, dass der Nutzen nicht nur einem Nachfrager, sondern gleichzeitig auch anderen Individuen zugute kommt. Dabei mag der Hauptnutzen durchaus beim Einzelnen liegen. Mit positiven externen Effekten, d.h. mit einem Zusatznutzen für die Gesellschaft, werden z.B. vielfach Bildungs- und Gesundheitsleistungen begründet. Negative externe Effekte laufen auf eine Belastung unbeteiligter Dritter hinaus und bieten einen analogen Anlass für staatliche Eingriffe, z.B. bei Schutzimpfungen oder im Umweltschutz. Externe Effekte rechtfertigen in der Regel keine staatliche Bereitstellung der Güter, sondern nur lenkende Eingriffe in das Marktgeschehen, mit denen die Produktion bei positiven externen Effekten gefördert oder bei negativen externen Effekten gebremst werden soll.

Natürliche Monopolstellungen – Regulierung durch den Staat

Natürliche Monopole entstehen bei einer Kombination von hohen Fixkosten mit geringen Grenzkosten. Die Durchschnittskosten, die mit zunehmender Produktionsmenge sinken, übersteigen dann die Grenzkosten. In diesen Fällen – zu denken ist etwa an die Energieversorgung oder den öffentlichen Nahverkehr – kann ein Anbieter den Markt effizienter versorgen als mehrere. Natürliche Monopolisten produzieren höchstens die Menge, bei der der Preis die Durchschnittskosten noch deckt. Allokativ effizient wäre jedoch eine Produktionsausweitung bis zu der Menge, bei der Preis und Grenzkosten übereinstimmen, aber keine Kostendeckung mehr gewährleistet ist. Der Staat kann in solchen Fällen selbst als Produzent auftreten, er kann aber auch die Preispolitik der Unternehmen regulieren und im Optimum eintretende private Verluste durch Subventionen ausgleichen.

Verzerrte Präferenzen – Erziehung durch den Staat

Alle bislang genannten Gründe für staatliche Aktivitäten operieren mit einer Referenzsituation, die gemessen an den Präferenzen der privaten Wirtschaftssubjekte als allokativ optimal angesehen werden kann. Dagegen lassen sich bestimmte Staatsleistungen nur rechtfertigen, wenn man die Möglichkeit verzerrter Präferenzen akzeptiert. Soweit solche Verzerrungen auf mangelnden oder irreführenden Informationen beruhen, könnte der Staat die Lage z.B. durch Verbraucherberatung, Wettbewerbs- und Qualitätsvorschriften verbessern. Weiter gehende „erzieherische" Aktivitäten laufen freilich darauf hinaus, dass der Staat für sich in Anspruch nimmt, besser als die Individuen deren Interessen beurteilen zu können, und sind daher besonders umstritten.

1.2 Private, öffentliche und meritorische Güter

Alle genannten Aspekte spielen für die Abgrenzung verschiedener Güterarten eine Rolle. In der Theorie der öffentlichen Güter wird zurückgehend auf *Musgrave* und *Samuelson* unterschieden zwischen spezifisch öffentlichen und meritorischen Gütern.

1.2.1 Eigenschaften öffentlicher Güter

Öffentliche Güter unterscheiden sich von privaten Gütern durch zwei Eigenschaften, durch Nichtrivalität im Konsum und Nichtanwendbarkeit des Ausschlussprinzips.

Nichtrivalität im Konsum

Private Güter zeichnen sich durch Konsumrivalität aus. Sie können nur exklusiv genutzt werden, d.h. die Nutzung durch einen Konsumenten schließt die Nutzung durch einen anderen Konsumenten aus. Ein Glas Wein kann z.B. nur von einer Person getrunken werden. Demgegenüber können alle Mitglieder einer Gemeinschaft einmal bereitgestellte öffentliche Güter konsumieren, ohne dass der Konsum eines einzelnen Wirtschaftssubjekts die Konsummöglichkeiten der anderen beeinträchtigt.

Auf einem privaten Markt liegt eine effiziente Situation vor, wenn Grenznutzen, Grenzkosten und Preis übereinstimmen. Bei einem öffentlichen Gut sind die Grenzkosten der Zulassung eines weiteren Konsumenten (Nutzeneinbußen der bisherigen Konsumenten) jedoch gleich Null. Nach der Grenzkosten-Preis-Regel erfordert eine effiziente Nutzung bereits vorhandener öffentlicher Güter also eine unentgeltliche Leistungsabgabe. Beispielsweise ist es ökonomisch ineffizient, auf einer nicht überfüllten Brücke einen Zoll zu erheben. Wer die Brücke nutzt, verursacht keine zusätzlichen Kosten und sollte sie daher so oft er mag – bis zu einem Grenznutzen von Null – umsonst überqueren dürfen.

Diese Schlussfolgerung mag zunächst überraschen. Sie gilt auch nur für den Fall, dass das öffentliche Gut schon vorhanden ist und genutzt werden kann. Die Grenzkosten-Preis-Regel hilft nicht bei der Lösung des Bereitstellungsproblems selbst. Im Gegenteil, sie täuscht leicht darüber hinweg, dass der Gesellschaft insgesamt durch die Bereitstellung öffentlicher Güter Kosten entstehen. Bei unentgeltlicher Leistungsabgabe muss über den Umfang des Angebots an öffentlichen Gütern und über die Aufbringung der damit verbundenen Bereitstellungskosten jedenfalls politisch entschieden werden, denn der Markt „versagt“ naturgemäß, wenn kein Preis für eine bestimmte Leistung verlangt werden darf.

Nichtanwendbarkeit des Ausschlussprinzips

Für die Bereitstellung privater Güter ist das Ausschlussprinzip konstitutiv. Ein privates Gut kann nur genutzt werden, wenn es gelingt, andere potentielle Interessenten von der Nutzung auszuschließen. Der Konsument muss dazu ein exklusives Nutzungsrecht besitzen oder erwerben. Infolgedessen können Märkte die Bereitstellung privater Güter übernehmen. Auf dem Markt müssen Präferenzen für ein Gut durch die persönliche Zahlungsbereitschaft dokumentiert werden. Nur wer bereit ist, den Marktpreis zu entrichten, kann seinen Anspruch gegen konkurrierende Ansprüche durchsetzen.

Reine öffentliche Güter zeichnen sich neben der Nichtrivalität im Konsum durch das Versagen des Ausschlussprinzips aus. Der Ausschluss einzelner Konsumenten von der Nutzung ist entweder technisch unmöglich oder ökonomisch ineffizient. Die technische Unmöglichkeit betrifft die klassischen Staatsaufgaben im Bereich der äußeren und inneren Sicherheit. Vom Konsum der Landesverteidigung kann selbst der Pazifist, der diesem öffentlichen Gut vielleicht sogar einen negativen Nutzen beimisst, nicht ausgenommen werden. Aber auch wenn das Ausschlussprinzip praktiziert werden kann, ist seine Anwendung bei reinen öffentlichen Gütern ökonomisch ineffizient. Wegen der Nichtrivalität im Konsum sind die Grenzkosten und damit der optimale Preis gleich Null. Insofern erscheint die Nichtanwendbarkeit des Ausschlussprinzips als logische Folge der Nichtrivalität. Daher vertreten einige Autoren auch die Auffassung, dass Nichtrivalität zur Charakterisierung eines reinen öffentlichen Gutes hinreichend sei.

Ökonomisch ineffizient ist die Anwendung des Ausschlussprinzips auch in den Fällen, in denen die Kosten der Gebührenerhebung bei der Inanspruchnahme einer Leistung den Ertrag übersteigen. Beispielsweise dürfte eine Steuerung des innerstädtischen Individualverkehrs durch genaue Erfassung und Bezahlung der zurückgelegten Wegstrecken am Kontrollaufwand scheitern. Bei der Nutzung der Verkehrsinfrastruktur und anderer Leistungen, bei denen der Ausschluss einzelner Nutzer zu teuer wäre, kann durchaus Rivalität im Konsum vorliegen. Wenn die verfügbare Kapazität (zeitweise) an Grenzen stößt und Stau- und Überfüllungsphänomene auftreten, handelt es sich nicht mehr um ein reines, sondern nur noch um ein begrenzt öffentliches Gut (*Mischgut*). Reine öffentliche Güter

stellen also einen Grenz- und Spezialfall an einem Ende einer Skala dar, an deren anderem Ende reine private Güter liegen. Nur bei reinen öffentlichen Gütern sind die beiden genannten Kriterien gleichzeitig erfüllt, während Mischgüter sich durch die (partielle) Nichterfüllung (mindestens) eines Kriteriums auszeichnen.

Ob die Kapazität hinreichend ist, hängt auch von der regionalen Verfügbarkeit öffentlicher Güter ab. Daher ist es sinnvoll, zwischen globalen, nationalen, regionalen und lokalen öffentlichen Gütern zu unterscheiden. Ein globales öffentliches Gut ist beispielsweise die Reduktion des Globalschadstoffs CO_2, ein lokales öffentliches Gut die Bereitstellung der Straßenbeleuchtung in einem Wohngebiet. Die räumliche Dimension hat nicht zuletzt Konsequenzen für die Zuordnung der Aufgabenkompetenzen auf nationale oder internationale Organisationen sowie auf die verschiedenen Ebenen eines föderativen Staates.

Marktversagen bei öffentlichen Gütern

Nachdem die Eigenschaften öffentlicher Güter geklärt wurden, stellt sich die Frage, weshalb sie nicht privat angeboten werden. Der entscheidende Grund für Marktversagen liegt nicht darin, dass der Bedarf an öffentlichen Gütern „kollektiv“, der für private Güter hingegen „individuell“ empfunden wird. Bedürfnisse und Präferenzen entstehen nur bei Individuen. Beide Arten von Gütern – öffentliche und private – erscheinen in den Präferenzordnungen der Wirtschaftssubjekte.

Der entscheidende Unterschied resultiert aus der Nichtrivalität im Konsum. Da der Nutzen eines öffentlichen Gutes nicht auf den Konsumenten beschränkt ist, der das Gut erwirbt, sondern allen gleichermaßen zugute kommt, hat der einzelne Bürger kein Interesse daran, seine Präferenzen und damit seine Zahlungsbereitschaft für das öffentliche Gut zu enthüllen. Er verhält sich aller Voraussicht nach strategisch, d.h. er verbirgt seine wahren Präferenzen, um nicht zur Finanzierung herangezogen zu werden. Dennoch hofft er, dass andere Bürger ihre Präferenzen wahrheitsgemäß bekunden und für eine Bereitstellung des öffentlichen Gutes sorgen. Wenn sich alle so verhalten, zahlt am Ende niemand freiwillig. Das öffentliche Gut wird nicht produziert, obwohl es von den Bürgern gewünscht wird.

Die Sachlage entspricht dem aus der Spieltheorie bekannten *Gefangenendilemma*. Der Begriff charakterisiert eine Situation, in der zwei Gefangene verdächtigt werden, gemeinsam eine Straftat (z.B. einen Banküberfall) begangen zu haben. Die Höchststrafe hierfür beträgt fünf Jahre. Beiden Gefangenen wird nun ein Handel angeboten: Gesteht einer und belastet somit seinen Partner, kommt er als Kronzeuge ohne Strafe davon, während der andere die vollen fünf Jahre absitzen muss. Entscheiden sich beide zu schweigen, existieren nur Indizien (z.B. illegaler Waffenbesitz), die höchstens eine Strafe von einem Jahr für beide rechtfertigen. Gestehen aber beide die Tat, erwartet jeden eine Gefängnisstrafe von drei Jahren. Die Gefangenen werden unabhängig voneinander befragt. Sie befinden

sich nun in der Klemme. Gemeinsames Schweigen wäre für beide die insgesamt beste Lösung. Falls aber der andere seinen persönlichen Vorteil sucht und sich als Kronzeuge zur Verfügung stellt, läuft man selbst Gefahr, die Höchststrafe zu erhalten. Infolgedessen erscheint es individuell vernünftig zu gestehen, denn dann droht im schlimmsten Fall eine mittlere Strafe und im besten Fall geht man frei aus. Die kollektive Rationalität wird sich in einer solchen Situation normalerweise nicht durchsetzen.

Das individuell rationale Trittbrettfahrer-Verhalten bzw. das strategische Kalkül des Einzelnen hat also zur Folge, dass kollektive Irrationalität eintritt. Ein privates Angebot öffentlicher Güter kommt trotz der potentiell vorhandenen Nachfrage nicht zustande. Der Markt versagt, weil kein Anreiz besteht, die wahren Präferenzen der Wirtschaftssubjekte und ihre Zahlungsbereitschaft aufzudecken. Die Frage, wie eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter erfolgen kann, wenn der Markt dazu nicht in der Lage ist, wird unter Punkt 1.3 genauer behandelt. Zuvor wird noch kurz auf die bereits erwähnte Kategorie der meritorischen Güter (*merit goods*) eingegangen.

1.2.2 Eigenschaften meritorischer Güter

Private und öffentliche Güter dienen der Befriedigung von Bedürfnissen, die in den „wahren“ individuellen Präferenzen angelegt sind. Davon unterscheiden sich die so genannten meritorischen Güter, die überhaupt nicht oder zumindest nicht im „erwünschten“ Ausmaß in den „wahren“ individuellen Präferenzen erscheinen. Bei diesen Gütern sind also nicht individuelle, sondern gesellschaftliche Präferenzen relevant. Staatliche Eingriffe dienen dazu, die tatsächliche individuelle Nachfrage an die gesellschaftlich erwünschte Nachfrage anzupassen.

Bei meritorischen Gütern will der Staat die Bereitstellung unabhängig von den Präferenzen einzelner Konsumenten begünstigen. Im entgegen gesetzten Fall der *demeritorischen* Güter, deren Konsum unerwünscht ist, versucht der Staat dagegen, die Bereitstellung zu diskriminieren. Die Konsumentscheidungen, die gefördert oder bestraft werden sollen, beziehen sich im Grundsatz auf private und öffentliche Güter. Allerdings zeichnen sich meritorische bzw. demeritorische Güter in der Regel dadurch aus, dass sie in den Grenzen der wirksamen Nachfrage vom Markt befriedigt werden, d.h. sie unterliegen dem Ausschlussprinzip, wenigstens für große Teile des individuellen Nutzens.

Der staatliche Eingriff in die individuellen Präferenzen, in die Konsumentensouveränität, ist nur zu rechtfertigen, wenn man die individuellen Präferenzen als verzerrt ansehen kann. Dahinter steht meist die Annahme, die Wirtschaftssubjekte seien über die relevanten Kosten und Nutzen meritorischer bzw. demeritorischer Güter nicht genügend informiert. Dem Staat wird also zugebilligt, in bestimmten Fällen die „wahren“ Bedürfnisse besser zu erkennen als der Bürger selbst. Dies macht die optimale Bereitstellung meritori-

scher bzw. demeritorischer Güter besonders schwierig. Bei spezifisch öffentlichen Gütern geht es „nur“ um die Aufdeckung und Bündelung vorhandener Präferenzen, während hier zusätzlich die Ergänzungs- bzw. Korrekturbedürftigkeit der individuellen Präferenzen durch den Staat bestimmt werden muss.

Im Einzelnen werden folgende Gründe für die staatliche Befriedigung meritorischer Bedürfnisse diskutiert:

1. Oftmals besteht Unkenntnis über den Nutzen bestimmter Güter, also unvollständige Information. Zum Beispiel unterschätzen junge Menschen den Nutzen einer guten Ausbildung, so dass eine allgemeine Schulpflicht gerechtfertigt erscheint. Ein weiteres Beispiel sind obligatorische Schutzimpfungen. Der Impfzwang soll auch die zu geringe freiwillige Teilnahme überwinden, die aus Unkenntnis der Wirkungen vorbeugender Gesundheitsmaßnahmen resultiert. In weniger lebenswichtigen Fällen mag es freilich genügen, dass der Staat die Informationsbasis der Bürger durch ein Informationsangebot hinreichend verbreitert, die Nutzung des Angebots aber dem Bürger überlässt.

2. Die genannten Beispiele deuten auf einen zweiten Ursachenkomplex: das Vorliegen externer Effekte. Schulpflicht und Schutzimpfungen haben einen externen Nutzen für die übrigen Mitglieder der Gesellschaft, der auch von gut informierten Individuen nicht einkalkuliert wird. Die Internalisierung externer Effekte durch den Staat kann für bessere Entscheidungen sorgen, indem die Individuen dazu gebracht werden, alle relevanten Aspekte zu beachten. Die „Einmischung“ in die privaten Präferenzen erfolgt bei externen Effekten also mit dem Ziel, die Entscheidungen effizienter zu gestalten. Der Eingriff ist nicht gegen den Markt gerichtet, sondern soll dessen Funktion stärken. Allerdings hat dies eigentlich nichts mit meritorischen Gütern zu tun. Die negativen externen Effekte des Passivrauchens rechtfertigen vielleicht eine Tabaksteuer, aber erst der Schutz der Gesundheit des Rauchers selbst liefert einen *zusätzlichen* meritorischen Eingriffsgrund für den Staat.

3. Eine weitere mögliche Ursache verzerrter Präferenzen ist irrationales Verhalten, insbesondere die Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse durch den Einzelnen. Junge Menschen machen sich oftmals relativ wenig Gedanken über die Absicherung gegen soziale Risiken wie Krankheit, Unfall, Alter oder Arbeitslosigkeit, die aus ihrer Sicht noch in mehr oder weniger ferner Zukunft liegen. Die wahrscheinliche Folge ist eine unzureichende private Abdeckung solcher Risiken. Dieser Sachverhalt begründet unter anderem die Installation obligatorischer sozialer Sicherungssysteme. Die Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse spielt auch eine herausragende Rolle für die Rechtfertigung der Tabak- und Alkoholbesteuerung mit Gesundheitsargumenten.

4. Häufig versucht der Staat, mit Leistungen zur Befriedigung meritorischer Bedürfnisse gleichzeitig die Verteilung zu beeinflussen. Der Staat zahlt beispielsweise Wohngeld

oder BAföG-Leistungen nur an einkommensschwache Haushalte. Er verbessert damit die finanzielle Situation dieser Haushalte (Verteilungsziel), will aber zugleich erreichen, dass die Mittel primär für ganz bestimmte Zwecke verwandt werden, die offenbar als meritorisches Gut gelten (Wohnung, Bildung). Viele zweckgebundene Subventionen können nur so gerechtfertigt werden. Stünde allein das Verteilungsziel im Vordergrund, müsste der Staat dagegen einen freien Transfer gewähren, der nur eine Erhöhung des Nettoeinkommens beabsichtigt.

Das Konzept der meritorischen Güter ist umstritten, weil es auf der Vorstellung basiert, dass die Menschen bisweilen nicht selbst erkennen, was wirklich für sie gut ist, und dass man deshalb den Absatz bestimmter Güter fördern oder hemmen müsse. Andererseits existieren viele Staatsleistungen, die von den Bürgern durchaus nicht abgelehnt werden, obwohl sie genau auf diesem fürsorglichen Ansatz beruhen.

Die Berechtigung meritorischer Eingriffe hängt letztlich davon ab, ob es Grund zu der Annahme gibt, dass der gut informierte Politiker das wohlverstandene Interesse des Einzelnen besser erkennt als der weniger gut informierte Bürger. Man mag das grundsätzlich bezweifeln. Andererseits gibt es eine Reihe klarer Fälle, in denen nahezu jedermann einen lenkenden Staatseingriff in die faktisch geäußerten Präferenzen gutheißt, z.B. beim Konsum harter Drogen. Sobald das anerkannt wird, stellt sich das Problem der Abgrenzung von etwas weniger klaren Fällen wie Alkohol- oder Tabakkonsum. Die Klagen geschädigter Konsumenten gegen die Tabakindustrie in den USA deuten darauf hin, dass die Bürger manchmal selbst die Suboptimalität ihrer Entscheidungen im Nachhinein feststellen.

Gegen das rigorose Prinzip, der Einzelne könne stets am besten für sich entscheiden, kann man darüber hinaus einwenden, dass meritorische Staatsaktivitäten auch auf individualistischer Basis zu rechtfertigen sind. In einer Demokratie müssen Politiker um die Zustimmung der Wähler konkurrieren. Der politische Wettbewerb zwingt sie dazu, ihre Vorstellungen über Eingriffe in die Präferenzen der Bürger offen zu legen. Die Bürger, die durch Wahlen am politischen Entscheidungsprozeß teilnehmen, können dadurch über Art und Intensität der öffentlichen Bereitstellung meritorischer Gütern mitbestimmen.

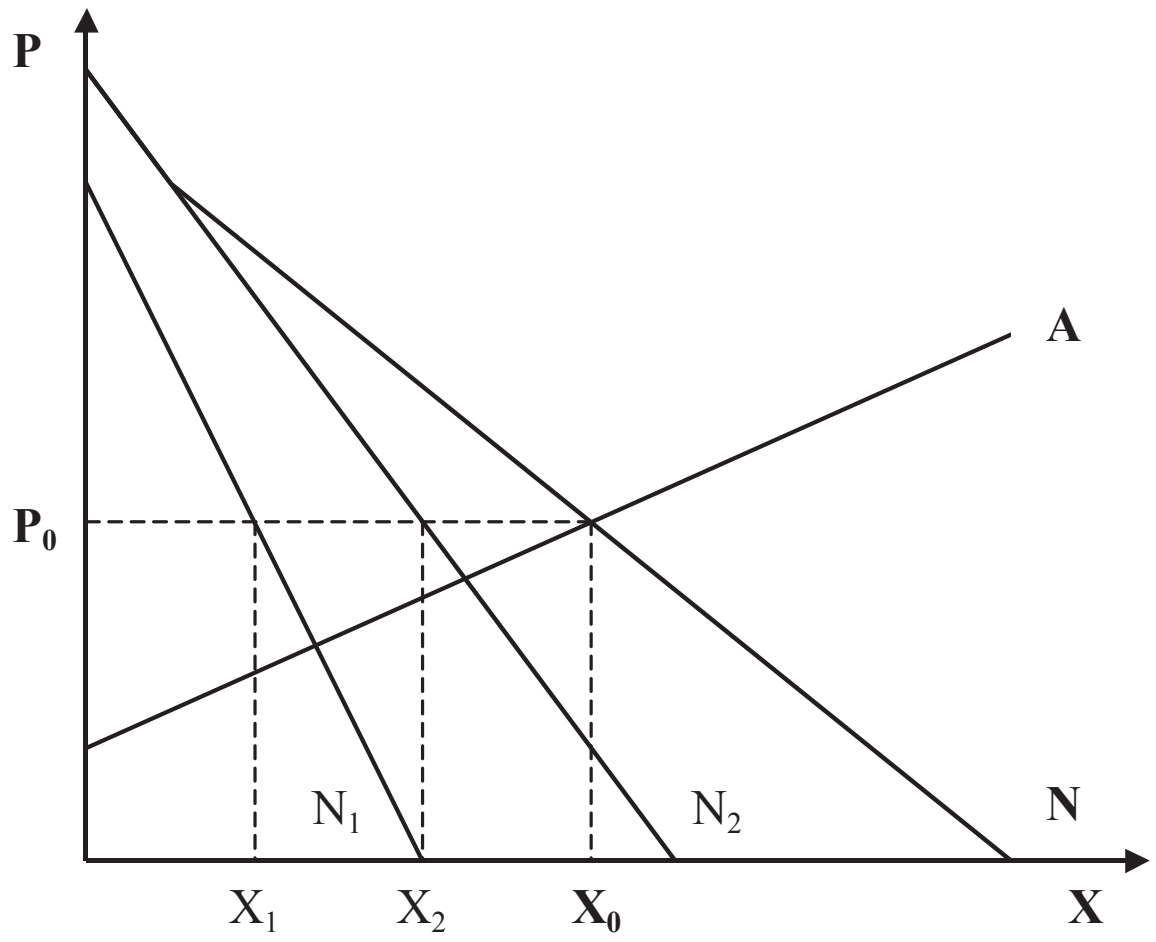
1.3 Optimale Allokation öffentlicher Güter

Aufgrund der besonderen Eigenschaften öffentlicher Güter – Nichtrivalität im Konsum, Nichtanwendbarkeit des Ausschlussprinzips – kommt eine marktmäßige Bereitstellung nicht zustande. Wenn der Staat diese Aufgabe übernehmen soll, hat er zwei Probleme zu lösen. Er muss (1) die effiziente Allokation öffentlicher Güter identifizieren und (2) einen Bereitstellungsmechanismus finden, der die optimale Allokation herbeiführen kann.

1.3.1 Reine öffentliche Güter

Wir befassen uns zunächst allein mit der ersten Frage nach den charakteristischen Merkmalen einer allokativ effizienten Lösung. Dazu vergleichen wir das Angebots-Nachfrage-Schema für private Güter mit einer entsprechenden Darstellung für öffentliche Güter.

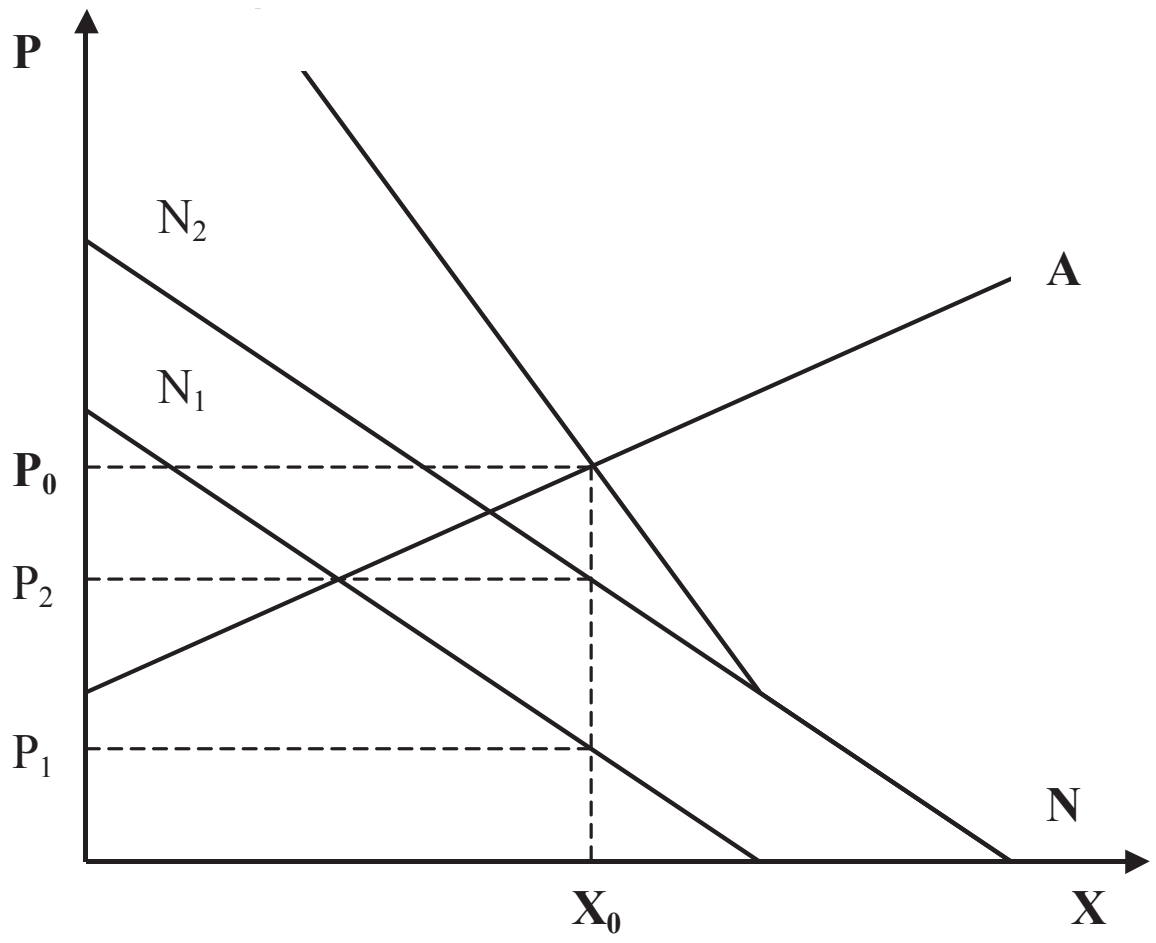
In Abbildung *C-1* sind N_1 und N_2 die Nachfragekurven zweier Wirtschaftssubjekte nach einem privaten Gut. Sie ergeben sich in der Partialbetrachtung eines Marktes unter der Voraussetzung einer gegebenen Einkommensverteilung und gegebener Preise für andere Güter. Die Marktnachfragekurve N folgt aus der horizontalen Addition von N_1 und N_2. Sie enthält also zu jedem Marktpreis die von den beiden Wirtschaftssubjekten insgesamt nachgefragte Menge. A ist die Angebots- bzw. Grenzkostenfunktion. Ein Marktgleichgewicht herrscht im Schnittpunkt mit der Nachfragekurve N. Der Gleichgewichtspreis ist P_0, die dazugehörige Ausbringung ist X_0. Sie setzt sich zusammen aus den Mengen X_1 für Person 1 und X_2 für Person 2.



Optimale Bereitstellung privater Güter *Abb. C-1*

Abbildung *C-2* zeigt ein entsprechendes Angebots-Nachfrage-Schema für ein öffentliches Gut. Wie bei dem privaten Gut sind steigende Grenzkosten der Produktion unterstellt. Dies ist kein Widerspruch zur Nichtrivalität im Konsum bei einem bereits bereitgestellten öffentlichen Gut. Das Bereitstellungsproblem wird hier noch nicht als gelöst angesehen, sondern es wird gezeigt, wie ein Markt für öffentliche Güter funktionieren müsste, um eine optimale Allokation zu bewerkstelligen.

N_1 und N_2 sind wieder die Nachfragefunktionen, die sich für eine gegebene Verteilung und konstante Preise anderer Güter ableiten lassen. Diese Nachfragekurven basieren auf der unrealistischen Annahme, dass die Konsumenten ihre Präferenzen freiwillig bekannt geben. Sie werden daher als Pseudo-Nachfragekurven bezeichnet. Der entscheidende Unterschied zum Fall des privaten Gutes liegt darin, dass die Nachfragekurve N nun durch vertikale Addition der einzelnen Nachfragefunktionen gewonnen wird. Bei einem öffentlichen Gut konsumieren alle Wirtschaftssubjekte die gleiche Menge – im vorliegenden Fall X_0. Wenn die Personen 1 und 2 jeweils einen Preis bieten, der ihrer Grenznutzenschätzung entspricht, so ist Person 1 bei der Menge X_0 bereit, einen Preis in Höhe von P_1 zu entrichten, während Person 2 einen Preis in Höhe von P_2 zahlen würde. Daraus resultiert insgesamt der Preis P_0, bei dem die aggregierte Nachfragekurve N die Angebotsfunktion A schneidet.



Optimale Bereitstellung öffentlicher Güter *Abb. C-2*

Bei einem Vergleich der optimalen Lösungen für private und öffentliche Güter zeigen sich bemerkenswerte Unterschiede. Bei privaten Gütern entspricht der Marktpreis den Grenzkosten (GK) sowie den individuellen Grenznutzen (GN) der einzelnen Konsumenten: $P_0 = GK = GN_1 = GN_2$. Bei öffentlichen Gütern müssen alle Nachfrager die gleiche Menge konsumieren. Der nun durch vertikale Addition gewonnene Gleichgewichtspunkt zeichnet sich weiterhin dadurch aus, dass Grenzkosten und Gesamtpreis übereinstimmen. Der Gesamtpreis P_0 setzt sich aber aus der Summe der Finanzierungsbeiträge P_1 und P_2 zusammen, die jeweils die individuelle, vom persönlichen Grenznutzen bestimmte Zah-

lungsbereitschaft zum Ausdruck bringen. Im Gleichgewicht entspricht daher die Summe der Grenznutzen den Grenzkosten (*Samuelson*-Bedingung): $P_0 = GK = GN_1 + GN_2$.

Die theoretisch effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter ist also durchaus mit derjenigen privater Güter vergleichbar mit dem wichtigen Unterschied, dass Effizienz bei privaten Gütern die Gleichheit der Grenzkosten mit dem Grenznutzen für jedes Individuum erfordert, während bei öffentlichen Gütern Übereinstimmung mit der Summe der Grenznutzen notwendig ist. Die individuellen Grenznutzen können und werden dabei verschieden ausfallen, d.h. der Ausgleich der Grenznutzen bei den Konsumenten ist kein relevantes Effizienzkriterium für die Bereitstellung öffentlicher Güter.

Die unterschiedlichen Effizienzbedingungen bei privaten und öffentlichen Gütern lassen sich in folgendem Resultat zusammenfassen: Bei privaten Gütern zahlen alle Konsumenten den *gleichen Preis* (P_0), der den Grenzkosten entspricht, sie erwerben zu diesem Preis aber *unterschiedliche Mengen* (X_1 bzw. X_2). Bei öffentlichen Gütern erwerben alle Konsumenten die *gleiche Menge* (X_0), sie müssen dafür aber *unterschiedliche Preise* (P_1 bzw. P_2) entrichten, die nur in der Summe den Grenzkosten entsprechen.

Aus diesen Überlegungen folgt freilich nicht, dass die Bereitstellung öffentlicher Güter in der geschilderten Weise effizient über einen Marktmechanismus herbeigeführt werden könnte. Die Abbildungen illustrieren die unterschiedlichen Effizienzbedingungen. Sie unterstellen jedoch, dass die Konsumenten ihre wahren Präferenzen verbunden mit einer entsprechenden Zahlungsbereitschaft bekannt geben. Damit kann zwar bei privaten, aber eben nicht bei öffentlichen Gütern gerechnet werden. Da letztere ohne Ausschluss bereitgestellt werden, treten die potentiell zahlungswilligen Konsumenten als „Schwarzfahrer“ auf und ein Markt kann sich gar nicht erst bilden. In der Realität muss also ein politischer Prozess eingeführt werden, der zwei Probleme zu lösen hat. Erstens sind die Konsumentenpräferenzen zu enthüllen, um den politischen Entscheidungsträgern eine optimale Bereitstellung öffentlicher Güter zu ermöglichen. Zweitens müssen die zur Finanzierung des optimalen Güterangebots erforderlichen Finanzmittel bereitgestellt werden.

1.3.2 Unreine öffentliche Güter

Vor der Erörterung dieser Probleme soll kurz die Frage angeschnitten werden, wie die theoretisch optimale Allokation bei begrenzt öffentlichen Gütern aussieht, bei denen ab einer kritischen Nutzerzahl Konsumrivalität eintritt. Bei reinen öffentlichen Gütern gilt hinsichtlich der Nutzerzahl: Je mehr Konsumenten das Angebot in Anspruch nehmen, desto besser, denn zusätzliche Nutzer verbreitern die Finanzierungsbasis, ohne den Konsum der bisherigen Nutzer zu beeinträchtigen. Deren individuelle Nachfragekurven bleiben also bei Hinzutreten eines zusätzlichen Konsumenten unverändert. Die Nachfragekurve des weiteren Nutzers muss einfach zu den bestehenden Nachfragekurven vertikal

hinzu addiert werden. Das Optimum verlagert sich damit zu einem höheren Outputniveau, während die individuellen Finanzierungsbeiträge zum Vorteil aller Konsumenten sinken.

Begrenzte öffentliche Güter zeichnen sich durch eine partielle Konsumrivalität aus, die auf Überfüllungsphänomene zurückgeht. Der individuelle Nutzen ist dann negativ mit der Gesamtzahl der Nutzer des Gutes verknüpft. Treten Kapazitätsengpässe auf, so muss die Effizienzbedingung für öffentliche Güter modifiziert werden. Nur solange die Zahl der Nutzer konstant ist, gilt für das optimale Angebot begrenzt öffentlicher Güter die *Samuelson*-Bedingung. Bei steigender Nutzerzahl wird jedoch der Nutzen der bisherigen Nutzer beeinträchtigt. Ihre Nachfragekurven verschieben sich bei Hinzutreten weiterer Konsumenten nach unten. Folglich fallen die individuellen Preise und das optimale Outputniveau unter sonst gleichen Bedingungen geringer aus als bei reinen öffentlichen Gütern.

Ein Sonderfall sind so genannte *Klubgüter*. Ein Klubgut ist ein öffentliches Gut mit begrenzter Kapazität, bei dem das Ausschlussprinzip angewendet werden kann. Ein zusätzliches Klubmitglied übernimmt einerseits einen Kostenanteil und reduziert somit die Kosten der bisherigen Mitglieder. Andererseits vermindert sich bei Überfüllung der Grznutzen der bisherigen Mitglieder. Es entstehen also Grenzüberfüllungskosten. Die optimale Nutzerzahl bzw. Klubgröße ist erreicht, wenn bei Eintritt eines neuen Mitgliedes die Grenznutzensenkung für ein Altmitglied mit seiner Beitragssenkung übereinstimmt. Die optimale Mitglieder- oder Nutzerzahl kann also herbeigeführt werden, indem der Beitragssatz so festgesetzt wird, dass er gerade den Grenzüberfüllungskosten entspricht.

Optimalität bei einem begrenzten öffentlichen Gut erfordert demnach zweierlei: (1) die Erfüllung der *Samuelson*-Bedingung und damit die Festlegung des optimalen Outputniveaus sowie (2) die Regulierung der optimalen Nutzerzahl für die geschaffene Kapazität. Klubgüter können über Märkte optimal angeboten werden, wenn ein Ausschluss (ohne prohibitive Kosten) möglich ist. Kann ein Marktpreis bzw. eine optimale Gebühr jedoch nicht erhoben werden, liegt wiederum ein Marktversagen vor.

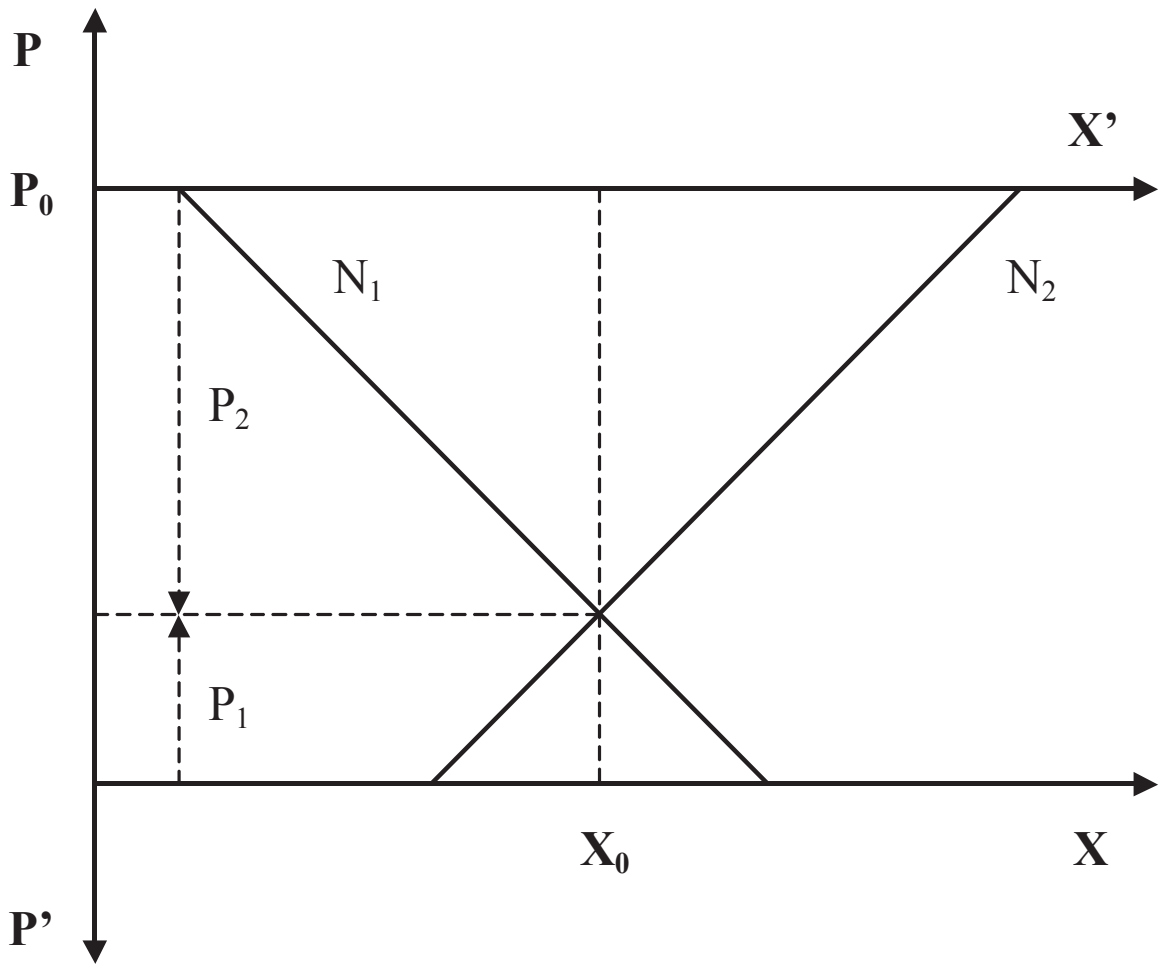
1.4 Präferenzenthüllung bei öffentlichen Gütern

Der vorhergehende Abschnitt hat die Ineffizienz privater Entscheidungen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter demonstriert. Für den Staat ergibt sich demnach die Aufgabe, diese Ineffizienz zu korrigieren und einen pareto-optimalen Zustand herzustellen. Nun besteht aber das Grundproblem der optimalen Versorgung mit öffentlichen Gütern gerade darin, dass keine hinreichenden Anreize zur Aufdeckung der wahren Präferenzen der Bürger für solche Güter existieren. Im Folgenden werden verschiedene Ansätze zur Bewältigung der Schwierigkeiten vorgestellt, die daraus resultieren, dass die finanzpolitischen Entscheidungsträger die Bürgerpräferenzen zunächst nicht kennen.

1.4.1 Das Lindahl-Modell

Aus der Untersuchung der optimalen Bereitstellung öffentlicher Güter folgt, dass staatliche Maßnahmen zur Erreichung eines effizienten Zustandes grundsätzlich von allen Beteiligten unterstützt werden müssten, da jedermann davon profitiert. Die Bereitstellung der optimalen Menge eines öffentlichen Gutes genügt aber nicht, um Einvernehmen zu erzielen, denn die Zustimmung ist auch abhängig von der Verteilung der Kosten der Bereitstellung. Beschließt der Staat etwa im obigen 2-Personen-Modell, dass Person 1 die Kosten der Menge X_0 allein zu tragen hat, so wird diese Lösung sicher nicht einstimmig gebilligt. Auch der Vorschlag eines einheitlichen Preises in Höhe von $P_0/2$ wird von Person 1 abgelehnt. Sie müsste dann immer noch mehr zahlen, als sie durch die Bereitstellung des öffentlichen Gutes im Umfang X_0 gewinnen würde ($P_0/2 > GN_1$ bei X_0).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob ein Staatseingriff überhaupt so gestaltet werden kann, dass alle beteiligten Wirtschaftssubjekte ihn billigen. Dies ist nur möglich, wenn man die Kosten des öffentlichen Gutes entsprechend den Nutzengewinnen der einzelnen Bürger aufteilen kann. Diese Überlegung wurde von *Lindahl* (1919) präzisiert.



Das Lindahl-Modell *Abb. C-3*

Die Wirkungsweise des *Lindahl*-Mechanismus kann anhand der Abbildung *C-3* verdeutlicht werden. Sie enthält die aus *C-2* bekannten beiden Nachfragekurven für ein öffentliches Gut N_1 und N_2 in einer etwas modifizierten Darstellung. Die Nachfragekurve N_1 liegt im gewohnten P-X-Koordinatensystem, während sich die Nachfragekurve N_2 auf

das P'-X'-Koordinatensystem bezieht. Letzteres ergibt sich aufgrund der Überlegung, dass der Staat die Menge X_0 nur optimal bereitstellen kann, wenn er den Wirtschaftssubjekten insgesamt den Preis P_0 abverlangt. Die Finanzierungsanteile der beiden Konsumenten müssen sich also zu P_0 ergänzen. Da der Preis P_1, den Person 1 zu zahlen hat, auf der P-Achse nach oben abgetragen wird, muss der dazugehörige Preis P_2, den Person 2 zu zahlen hat, von P_0 ausgehend auf der P'-Achse nach unten abgetragen werden.

Der Schnittpunkt der Kurven N_1 und N_2 markiert das *Lindahl*-Gleichgewicht. Hier stimmen beide Personen in der Menge des öffentlichen Gutes und seiner Finanzierung überein, d.h. diese Lösung würde auf einhellige Zustimmung stoßen, falls die beiden Wirtschaftssubjekte ihre tatsächlichen Präferenzen offen legen würden. Insoweit ergibt sich gegenüber den bisherigen Überlegungen nichts Neues, denn unter der Voraussetzung bekannter Präferenzen konnte der Staat auch im Modell *C-2* das Optimum bestimmen.

Die Idee von *Lindahl* besteht nun darin, dass der Staat die zunächst unbekannten Präferenzen aufdecken soll, indem er den Bürgern alternative Finanzierungsvorschläge unterbreitet. Die Aufgabe des Staates besteht also darin, sowohl die Menge des öffentlichen Gutes als auch die Aufteilung der Kosten auf die Konsumenten zu bestimmen. Der Staat übernimmt damit die Rolle eines Auktionators. Er schlägt den beiden Personen bestimmte Steuerpreise zur Finanzierung des Gutes X vor. Die Bürger teilen dem Staat dann die von ihnen bei diesen Preisen gewünschte Höhe der Bereitstellung mit.

Solange die Bürger unterschiedliche Mengen vorschlagen, passt der Staat die Steueranteile an. Der Finanzierungsanteil des Konsumenten mit dem höheren gewünschten Bereitstellungsniveau wird angehoben, der des anderen wird entsprechend gesenkt. Die Wiederholung solcher Anpassungen führt zu einer Situation, in der beide Haushalte das gleiche Niveau wünschen. Der Staat erhebt dann die dazugehörigen Steuerpreise P_1 und P_2 und stellt das öffentliche Gut im Umfang X_0 bereit. Beide Konsumenten stimmen einem solchen Budgetvorschlag zu und Einstimmigkeit ist daher gesichert.

Allerdings beseitigt der *Lindahl*-Mechanismus das Schwarzfahrer-Problem nicht. Er weist der Person einen höheren Steueranteil zu, die einen höheren Nutzen aus dem Konsum des öffentlichen Gutes angibt. Da dieser Nutzen unabhängig vom eigenen Finanzierungsbeitrag ist, liegt jedoch weiterhin strategisches Verhalten nahe. Bürger 1 kann z.B. bei jedem Finanzierungsanteil eine geringere als seine tatsächliche Nachfrage angeben und dadurch Person 2 einen größeren Anteil an den Steuerlasten aufbürden. Das Resultat ist dann natürlich nicht mehr effizient. Bürger 2 wird sich möglicherweise ebenso verhalten, so dass nicht auszuschließen ist, dass am Ende das öffentliche Gut nicht bereitgestellt wird. Wiederum befinden sich beide Parteien in der Situation des Gefangenendilemmas.

Auch der Versuch, eine effiziente Allokation durch das Einstimmigkeitsprinzip zu garantieren, scheitert also am *Free-Rider*-Verhalten. Solange hinreichende Anreize zur Aufde-

ckung der wahren Präferenzen der Bürger für öffentliche Güter fehlen, ist keine optimale Versorgung erreichbar. Ansätze zur Überwindung dieses Problems werden in den folgenden Abschnitten vorgestellt.

1.4.2 Direkte Befragungen

Eine relativ einfache und kostengünstige Möglichkeit zur Gewinnung von Informationen über die Bürgerpräferenzen scheint die direkte Befragung repräsentativ ausgewählter Personen der potentiellen Nutzergruppe zu sein. Die Befragten sollen hierbei ihre marginale Zahlungsbereitschaft für bestimmte öffentliche Güter nennen. Dabei treten allerdings verschiedene Probleme auf.

Fraglich erscheint bereits, ob die Probanden überhaupt bereit sind, ihre Präferenzen exakt offen zu legen. Wenn sie damit rechnen, anschließend nach Maßgabe ihrer bekundeten Zahlungsbereitschaft tatsächlich zur Finanzierung herangezogen zu werden, liegt wiederum strategisches Verhalten nahe. Bei anonymisierten Befragungen ist ein solcher Zusammenhang freilich nicht herzustellen. Hinzu kommt, dass die Entscheidungen selten unmittelbar auf der Basis einer Befragung, sondern in einer repräsentativen Demokratie letztlich von Politikern getroffen werden.

Daher ist Schwarzfahrerverhalten in einer Befragung individuell wenig rational. Im Gegenteil: Wenn die Bürger eine Präferenz für das in Rede stehende öffentliche Gut haben, dürften sie angesichts der Aussicht auf eine kollektive Bereitstellung nach ihren Wünschen durchaus dazu neigen, wahrheitsgemäße Angaben zu machen. Wenn sie davon ausgehen, dass sie am Ende sowieso zahlen müssen, sind die Bürger auch weniger an einer eigenen Schwarzfahrerposition interessiert als daran, ein entsprechendes Verhalten der anderen mit Hilfe des Staates zu vermeiden. Befragungen müssen also nicht schon an einer ungenügenden Auskunftsbereitschaft der Bürger scheitern.

Allerdings sind die Befragten oftmals auch bei bestem Willen nicht in der Lage, ihre Präferenzen für öffentliche Güter in Form einer Zahlungsbereitschaft zu konkretisieren. Dazu trägt schon die Tatsache bei, dass die Güter in der Regel unentgeltlich abgegeben werden und somit eine grundlegende Kosten- und Preisvorstellung fehlt. In vielen Fällen handelt es sich zudem um Güter, deren Bewertung für den Einzelnen schwierig bis unmöglich ist. Mag die Nutzenschätzung im Bereich der kommunalen Infrastruktur, also bei lokalen öffentlichen Gütern mit direkt spürbarem Nutzen noch recht gut gelingen, so schwinden die Möglichkeiten einer auch nur einigermaßen zutreffenden Bewertung mit wachsender Entfernung vom Erfahrungswissen der Bürger enorm. Kein Laie ist in der Lage, den Nutzen der inneren und äußeren Sicherheit oder den Nutzen einer Reduktion der globalen CO_2-Emissionen seriös zu beziffern, weil er nicht einmal ansatzweise über die bewertungsrelevanten Informationen verfügt.

Die Präferenzen für öffentliche Güter sind also nicht nur unbekannt, sondern sie bestehen zum Teil nicht einmal bewusst, sie sind widersprüchlich und so abstrakt, dass sie bei der Entscheidungsfindung kaum weiterhelfen. Beispielsweise werden die meisten Befragten sich dafür aussprechen, dass der Staat die Arbeitslosigkeit senken soll. Über die hierbei Erfolg versprechenden Maßnahmen, die schon unter Fachleuten umstritten sind, dürfte sich jedoch kein fundiertes Urteil erzielen lassen, geschweige denn über die notwendigen Finanzmittel. Allerdings sind nicht nur Befragungen, sondern alle Verfahren zur Präferenzenthüllung mit dem Problem der äußerst schwierigen Präferenzbildung konfrontiert. Immerhin kann die Wahrscheinlichkeit einer ehrlichen Präferenzbekundung durch indirekte Methoden der Informationsgewinnung möglicherweise erhöht werden.

1.4.3 Die Tiebout-Hypothese

Eine Methode der indirekten Präferenzvermittlung ist die Abstimmung mit den Füßen gemäß der *Tiebout*-Hypothese. Sie bezieht sich auf lokale öffentliche Güter, deren Nutzen durch räumliche Schranken begrenzt ist. Das Modell unterstellt, dass die Wirtschaftssubjekte auf eine aktive Teilnahme am politischen Prozess verzichten. Sie treffen aber durch Wanderungen eine räumliche Allokationsentscheidung, die ihren Präferenzen für öffentliche Güter unter Berücksichtigung der damit verbundenen Steuerbelastungen entspricht. Voraussetzung für die Wirksamkeit des Mechanismus ist eine ausgeprägte Mobilität der Wirtschaftssubjekte. Nur dann liefern die Wanderungstendenzen den politischen Entscheidungsträgern Informationen über den Erfolg oder Misserfolg ihrer Politik.

Die Abstimmung mit den Füßen ist mit einigen Problemen behaftet. Zum einen verursacht sie für den Abstimmenden erhebliche Kosten, so dass nur stark präferierte oder abgelehnte Steuer-Leistungs-Kombinationen identifiziert werden. Zum anderen kann aus der Zu- oder Abwanderung nicht auf die gewünschte Versorgung mit einem bestimmten öffentlichen Gut geschlossen werden. Bei einer Anwendung auf deutsche Verhältnisse ist auch zu beachten, dass die Gemeinden als Anbieter lokaler öffentlicher Güter durch den kommunalen Finanzausgleich in die Lage versetzt werden sollen, *gleichwertige Lebensverhältnisse* im Bundesgebiet herzustellen. Dieses grundgesetzliche Ziel steht einer allzu gravierenden Differenzierung der lokalen Angebote an öffentlichen Gütern und damit auch der Allokationsoptimierung durch Zu- und Abwanderung entgegen.

1.4.4 Der Clarke-Groves-Steuermechanismus

Während nach der *Tiebout*-Hypothese der fiskalische Wettbewerb der unterschiedlichen Anbieter lokaler Staatsleistungen zur Aufdeckung der Bürgerpräferenzen beiträgt, setzt der *Clarke-Groves*-Steuermechanismus darauf, dass dem Schwarzfahrerproblem durch finanzielle Anreize für die einzelnen Bürger abgeholfen werden kann. Die Grundidee besteht darin, eine institutionelle Regelung zu treffen, die an den Eigennutz des Einzelnen

appelliert. Dieser soll die Möglichkeit haben, die steuerfinanzierte Bereitstellung öffentlicher Güter durch aktive Teilnahme am Entscheidungsprozeß in seinem Sinne zu beeinflussen, allerdings nicht kostenlos, sondern gegen Entrichtung einer Zusatzsteuer.

X	1	2	3	4	5	6
MZB 1	10	9	8	7	6	5
MZB 2	12	11	10	9	8	7
∑ MZB	22	20	18	16	14	12

Der Clarke-Groves-Steuermechanismus *Abb. C-4*

Das in der Abbildung *C-4* dargestellte Beispiel illustriert die grundsätzliche Vorgehensweise. Die Grenzkosten der Bereitstellung des öffentlichen Gutes X entsprechen hier den Durchschnittskosten (Stückkosten) und betragen 14 Euro. Der Staat schätzt die von den Bürgern 1 und 2 insgesamt gewünschte Menge auf 4 Einheiten und muss daher Steuern in Höhe von 14 mal 4 Euro gleich 56 Euro erheben. Da dem Staat die Optimallösung nicht bekannt ist, werden die Personen 1 und 2 mit den anteiligen Durchschnittskosten belastet. In der Ausgangslage zahlt also jeder Bürger 28 Euro bzw. 7 Euro pro Stück. Person 1 ist mit der vom Staat vorgeschlagenen Lösung einverstanden, denn ihre tatsächliche marginale Zahlungsbereitschaft beträgt gerade 7 Euro. Person 2 wünscht aber bei einem Preis von 7 Euro pro Stück die Bereitstellung von 6 Mengeneinheiten. Ihre Zahlungsbereitschaft für 4 Mengeneinheiten beträgt 9 Euro und ist damit höher als ihr Kostenanteil.

Person 2 hat somit einen Anreiz, die momentane Situation zu verändern. Hierzu ist sie prinzipiell berechtigt, muss dann aber Zusatzkosten übernehmen und eine *Clarke*-Steuer zahlen. Die *Clarke*-Steuer entspricht dem Betrag, der erforderlich ist, um die übrigen Bürger zu entschädigen, damit diese der gewünschten Angebotsänderung, z.B. einer Angebotsausweitung zustimmen. Im vorliegenden Fall akzeptiert Person 1 eine Erhöhung der Menge von 4 auf 5 Einheiten, sofern sie dafür maximal 6 Euro zusätzlich zu zahlen hat. Person 2 muss also statt 7 Euro mindestens 8 Euro der Zusatzkosten in Höhe von 14 Euro übernehmen, wenn sie eine Erhöhung der Menge um eine Einheit herbeiführen will. Mit anderen Worten: Sie muss dafür eine *Clarke*-Steuer in Höhe von 1 Euro entrichten.

Hierzu ist Person 2 gemäß ihrer marginalen Zahlungsbereitschaft auch bereit. Sie zahlt alles in allem 36 Euro (4 mal 7 Euro plus 1 mal 8 Euro), während Person 1 nach der Angebotsausweitung 34 Euro (4 mal 7 Euro plus 1 mal 6 Euro) übernimmt. Gemeinsam bringen sie die erforderliche Gesamtsumme von 70 Euro auf. Eine weitere Erhöhung von 5 auf 6

Einheiten kommt dagegen nicht zustande. Person 1 würde dafür maximal 5 Euro zahlen, Person 2 würde maximal 7 Euro übernehmen. Die Zusatzkosten von 14 Euro können somit nicht aufgebracht werden.

Das Modell bietet den beteiligten Personen einen Anreiz, ihre wahren Präferenzen zu offenbaren. Auf diese Weise kann theoretisch ein optimales Angebot eines öffentlichen Gutes herbeigeführt werden. Anstelle des *Lindahl*-Auktionators, der Einstimmigkeit herbeiführen soll, gelingt es hier den Bürgern aus eigenem Antrieb, eine konsensfähige Lösung zu erzielen. Strategisches Abwarten lohnt sich hierbei weniger, denn für den Fall der Inaktivität bleibt die suboptimale staatliche Lösung in Kraft, zu deren Finanzierung jedermann ohnehin beitragen muss.

Allerdings ist der Steuermechanismus mit erheblichen Durchführungsproblemen verbunden. Die Individuen müssen den Nutzen der öffentlichen Güter beurteilen können und zudem das relativ komplexe Verfahren durchschauen. In großen Gruppen ist die Möglichkeit des Einzelnen, das Ergebnis mittels Kompensationszahlungen zu beeinflussen, ebenso gering wie sein eventueller Zusatznutzen. In kleinen Gruppen kann das Modell grundsätzlich funktionieren. Sofern mittels *Clarke*-Steuer nicht die Zustimmung aller Beteiligten, sondern nur die einer Mehrheit erreicht werden muss, besteht jedoch die Gefahr, dass Koalitionen zu Lasten der nicht einverstandenen Mitglieder gebildet werden. Insgesamt stehen die hohen Implementierungskosten und die geringe Praktikabilität einer weit reichenden Anwendung des Steuermechanismus entgegen. Eine politische Lösung der Versorgung mit öffentlichen Gütern ist daher im Regelfall nicht zu umgehen.

1.5 Zusammenfassung und Ausblick

Die Theorie der öffentlichen Güter gibt eine Erklärung für die Allokationsfunktion des Budgets. Hauptziel ist die Übertragung der Grundsätze effizienter Ressourcenverwendung auf den öffentlichen Sektor. Die Notwendigkeit, bestimmte Leistungen staatlich bereitzustellen, ergibt sich aus verschiedenen Formen des Marktversagens. Zu nennen sind öffentliche Güter, externe Effekte, natürliche Monopole und verzerrte Präferenzen. Wir konzentrieren uns auf die öffentlichen und meritorischen Güter.

Reine öffentliche Güter zeichnen sich dadurch aus, dass Nichtrivalität im Konsum vorliegt und das Ausschlussprinzip nicht (effizient) anwendbar ist. Da der Nutzen öffentlicher Güter allen Bürgern unabhängig von ihrer Zahlungsbereitschaft zugute kommt, stellt sich das Schwarzfahrerproblem, das ohne Staatseingriff kaum gelöst werden kann. Von der Idee her dient die staatliche Intervention hierbei allein der Durchsetzung der vorhandenen, wenn auch nicht ohne weiteres aufzudeckenden Bürgerpräferenzen. Im Gegensatz dazu dienen Staatseingriffe bei meritorischen Gütern der Befriedigung von Bedürfnissen,

die so nicht in den Präferenzen der Wirtschaftssubjekte enthalten sind. Der Staat greift also in die Bürgerpräferenzen ein, die als verzerrt eingestuft und nach politischen Kriterien korrigiert werden sollen.

Die Frage nach der optimalen Versorgung mit öffentlichen Gütern umfasst die Ermittlung der effizienten Allokation sowie die Prüfung der Realisierbarkeit theoretisch optimaler Lösungen. Das Allokationsoptimum unterscheidet sich aufgrund der besonderen Eigenschaften öffentlicher Güter von der Lösung für private Güter. Die Nichtrivalität im Konsum bedeutet, dass die gesamte Menge des öffentlichen Gutes allen Nutzern gleichzeitig zur Verfügung steht. Im Gegensatz zu privaten Gütern, bei denen die Gesamtnachfrage aus horizontaler Addition der einzelnen Nachfragefunktionen resultiert, sind daher die Nachfragefunktionen bei öffentlichen Gütern vertikal zu addieren.

Effiziente Allokation bedeutet bei privaten Gütern, dass der Grenznutzen bei allen Konsumenten den Grenzkosten und dem Preis entspricht. Die Konsumenten zahlen den gleichen Preis, fragen aber, ihrem persönlichen Geschmack entsprechend, verschiedene Mengen nach. Bei öffentlichen Gütern muss hingegen die Summe der Grenznutzen mit den Grenzkosten übereinstimmen (*Samulson*-Bedingung). Bei gleicher Menge richten sich die optimalen individuellen Preise nach der persönlichen marginalen Zahlungsbereitschaft, fallen also verschieden aus und entsprechen nur insgesamt den Grenzkosten.

In der Allokationstheorie müssen die Konsumentenpräferenzen als bekannt vorausgesetzt werden. Praktisch stellt sich jedoch das Problem der Präferenzenthüllung. Während bei privaten Gütern der Markt für eine Bekundung der individuellen Zahlungsbereitschaft sorgt, fehlt bei öffentlichen Gütern ein wirksamer Anreiz zur Aufdeckung der Bürgerpräferenzen. Aus theoretischer Sicht verdient der *Clarke*-*Groves*-Ansatz, der eine Pauschalsteuer zur Sicherung der Gesamtfinanzierung mit einer *Clarke*-Steuer zur Offenlegung der Präferenzen verknüpft, in diesem Kontext besonderes Interesse. Seine praktische Anwendung ist allerdings schwierig. Letzten Endes kommt man an einer politischen Entscheidung über Art und Umfang der Staatsleistungen nicht vorbei. Demgemäß beschäftigen sich die nachfolgenden Überlegungen mit der Frage, inwieweit finanzpolitische Entscheidungsprozesse das Allokationsproblem bei öffentlichen Gütern lösen können.

Politische Lösungen zeichnen sich grundsätzlich dadurch aus, dass bei der Bereitstellung öffentlicher Güter Nutzer, Zahler, Entscheidungsträger und Anbieter selten identisch sind. Die typischerweise vorgenommene Trennung von Leistung und Gegenleistung trägt dazu bei, dass Kosten und Nutzen staatlicher Leistungen nur ungenau wahrgenommen werden. Es besteht die Gefahr der Fiskalillusion. Die Nachfrager erhalten durch die unentgeltliche Bereitstellung Fehlinformationen und die Anbieter erfahren nicht, ob die Nachfrager die Güter überhaupt schätzen. Ausgehend von diesem Grundproblem kann auf einen „zu großen“ oder „zu kleinen“ Staatsanteil geschlossen werden.

Beide Auffassungen werden in der Literatur vertreten. Eine Tendenz zur Unterversorgung mit öffentlichen Gütern, von *Galbraith* (1958) plakativ als öffentliche Armut bei privatem Überfluss charakterisiert, kann mit folgenden Argumenten begründet werden: (1) Der soziale Grenznutzen liegt bei vielen öffentlichen Gütern höher als der private. Es treten positive externe Effekte auf mit der Folge einer suboptimal geringen Angebotsmenge. (2) Die Konsumenten sind einer intensiven Werbung der Produzenten privater Güter ausgesetzt, während dies bei öffentlichen Gütern weitgehend fehlt. (3) Der Nutzen öffentlicher Güter verteilt sich auf viele Personen und wird daher vom einzelnen Bürger zuwenig wahrgenommen. (4) Die Individuen haben eine Vorliebe für private Güter, da sie dort eine unmittelbare Verknüpfung von Ausgaben und Nutzen sehen. (5) Private Güter werden außerdem deshalb höher geschätzt, weil sie neben dem Konsumnutzen im engeren Sinne auch der Befriedigung von Statusbedürfnissen dienen.

Für die Überversorgungsthese werden folgende Überlegungen angeführt: (1) Infolge des Angebots zum Nulltarif und der nicht direkt sichtbaren Kosten ist die Nachfrage nach öffentlichen Gütern übersteigert. (2) Politiker richten das Angebot oftmals an Interessengruppen aus und wählen möglichst unmerkliche Finanzierungsformen. Daher wird der Nutzen öffentlicher Güter überschätzt. (3) Die Exekutive, insbesondere die Bürokratie, verfolgt auch eigene Interessen, die sich bei hohem Budget leichter realisieren lassen. (4) Mischfinanzierung durch verschiedene öffentliche Institutionen kann zur übermäßigen Expansion der betreffenden Ausgaben führen, insbesondere wenn es hierfür spezielle Zuweisungen gibt. (5) Es fehlen trotz der Kontrollen durch Rechnungshöfe hinreichende Sanktionsmechanismen gegen Misswirtschaft. Es gibt also keinen Mechanismus, der erfolglose Staatsaktivitäten schnell beendet.

Die genannten Argumente sollen hier nicht im Einzelnen diskutiert werden. Sie sind jeweils für sich betrachtet durchaus plausibel, aber sie können nicht leicht gewichtet und zu einem Gesamturteil gebündelt werden. Zudem sind die Argumente zeit- und ortsgebunden. Hatte *Galbraith* für die USA Anfang der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts vielleicht recht mit der These von der öffentlichen Armut, so ist das noch lange nicht übertragbar auf die europäischen Wohlfahrtsstaaten von heute. Somit kann die Frage, ob eine Über- oder Unterversorgung mit staatlichen Leistungen vorliegt, auch nicht generell beantwortet werden. In Deutschland sprechen das geringe Niveau der öffentlichen Investitionen und der damit einhergehende partielle Verfall der öffentlichen Infrastruktur bei wachsenden Diskrepanzen in der Verteilung des privaten Reichtums derzeit durchaus für eine Unterversorgung mit öffentlichen Gütern (aber nicht für zu geringe Staatsleistungen generell).

2 Finanzpolitische Entscheidungen

Öffentliche Güter befriedigen private Bedürfnisse, lassen sich aber nur zum Teil aus der Präferenzstruktur der Individuen ableiten. Entscheidungen über Umfang und Struktur der öffentlichen Leistungen erfolgen nicht unmittelbar durch private Wirtschaftssubjekte, sondern in einem politischen Prozess. Im Folgenden werden die Bestimmungsfaktoren finanzpolitischer Entscheidungen in einer Demokratie untersucht. Ziel ist die Erklärung des tatsächlichen, nicht des wohlfahrtstheoretisch optimalen finanzwirtschaftlichen Handelns des Staates. Die im vorausgegangenen Kapitel erläuterte optimale Bereitstellung öffentlicher Güter ist aber die Nulllinie, an der die durch politische Entscheidungen herbeigeführte Situation gemessen und beurteilt werden kann.

2.1 Modelle der direkten Demokratie

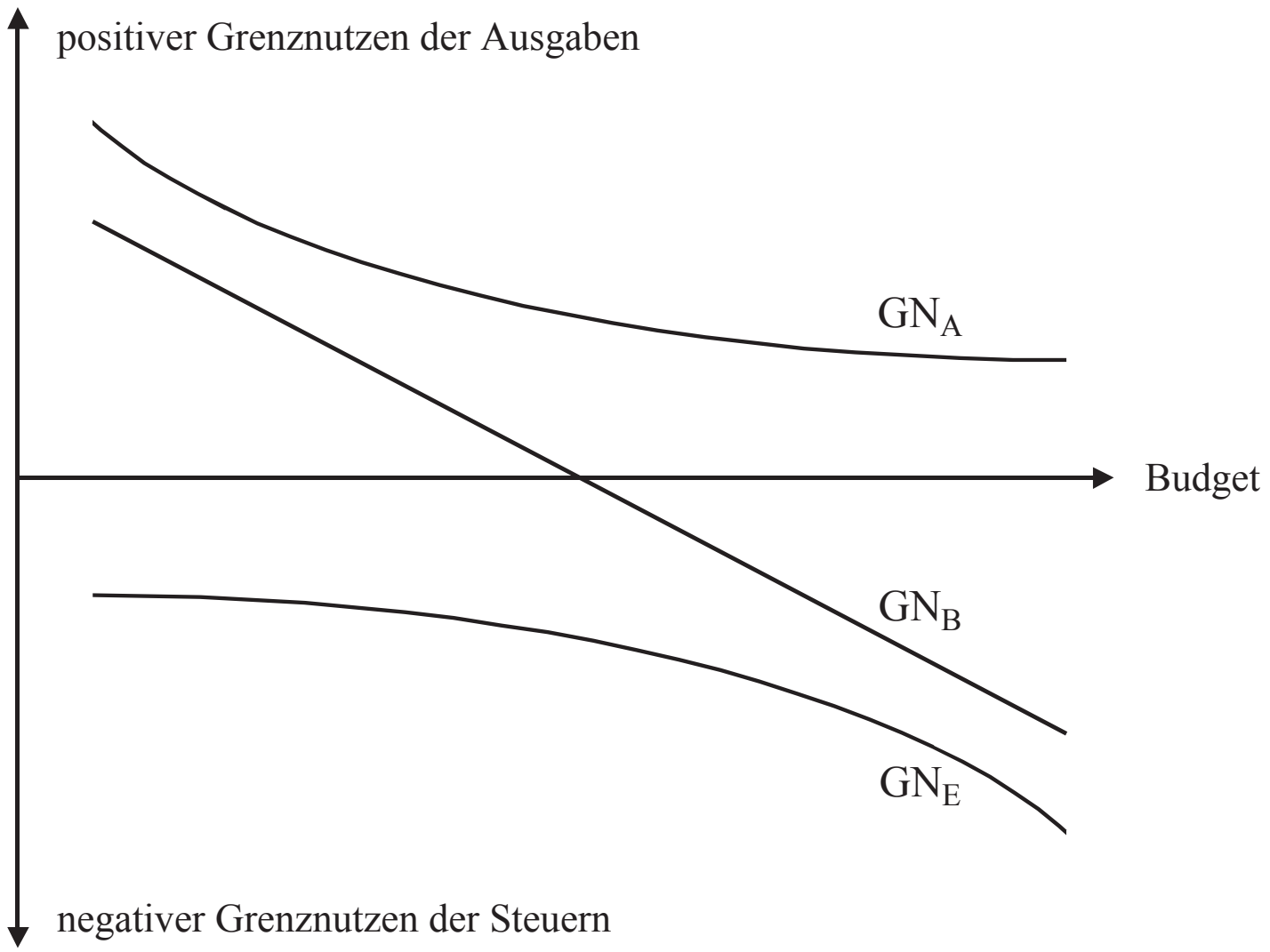
2.1.1 Das wohlfahrtstheoretische Budgetprinzip

Wenn das primäre Ziel der politischen Entscheidungsträger in einer Demokratie die bestmögliche Versorgung der Bürger mit öffentlichen Leistungen ist, müssen sie versuchen, die optimale Höhe und Struktur des staatlichen Budgets zu treffen. Abzuwägen haben sie dabei zwischen den Vorteilen zusätzlicher öffentlicher Ausgaben und den Nachteilen zusätzlicher Steuern. Eine Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt erfordert ein Budgetvolumen, bei dem der zusätzliche gesellschaftliche Nutzen der letzten Ausgabeneinheit gerade dem Nutzenentgang durch die Abgabe an den Staat entspricht.

Abbildung *C-5* illustriert dieses wohlfahrtstheoretische Budgetprinzip. Eine Begrenzung des Budgetvolumens ergibt sich aus der beschränkten Bereitschaft der Steuerzahler, auf die private Einkommensverwendung zugunsten des Staates zu verzichten. Mit steigendem Budgetvolumen sinkt der Grenznutzen der Ausgaben (GN_A), während der Nutzenentgang durch Steuern (GN_E) zunimmt. Die Nettonutzenkurve des Budgets (GN_B) entspricht der Differenz der beiden anderen. Ihr Schnittpunkt mit der Abszisse markiert das optimale Budgetvolumen, denn dort ist der marginale Nettonutzen gleich Null.

Freilich lassen sich die Kurven kaum empirisch ermitteln. Das Budgetprinzip „marginaler Nutzenentgang durch Besteuerung gleich marginaler Nutzenzuwachs durch Mehrausgaben“ ist nicht direkt umsetzbar. Die Abbildung zeigt aber, dass ein hoher Staatsanteil auf zunehmende Abgabenwiderstände stößt. Umgekehrt kann bei geringem Staatsanteil gemessen an dem potentiellen Nutzen der Bürger aus den Staatsleistungen eine Unterversorgung mit öffentlichen Gütern bestehen.

Die Nutzenschätzung wird hier von noch nicht näher spezifizierten politischen Entscheidungsträgern vorgenommen. Fraglich erscheint, ob und inwieweit diese Rücksicht auf die Bürgerinteressen nehmen (müssen). Eine Weiterentwicklung des wohlfahrtstheoretischen Budgetprinzips erfordert also den Übergang zur Diskussion der finanzpolitischen Willensbildung im Wechselspiel zwischen Wählern und Entscheidungsträgern. Grundsätzlich kann man diesbezüglich zwei Verfahren bzw. Modelle der Bürgerbeteiligung unterscheiden: (1) die *direkte* Demokratie, in der die Bürger auch im Einzelfall über öffentliche Projekte entscheiden, und (2) die *repräsentative* Demokratie, in der die Bürger das Entscheidungsrecht über Einzelfragen nicht selbst ausüben, sondern auf Politiker übertragen, die sie als Repräsentanten ausgewählt haben.



Das wohlfahrtstheoretische Budgetprinzip *Abb. C-5*

2.1.2 Wahlentscheidungen über ein öffentliches Gut

Der Fall der direkten Demokratie, der zunächst behandelt wird, ist eng verknüpft mit der individualistischen Sicht des Staates. Dieser Ansatz, der auch der Wohlfahrtstheorie zugrunde liegt, versucht, die Finanzwirtschaft des Staates stets auf die Interessen der einzelnen Bürger zurückzuführen. Der Staat ist hier lediglich eine Einrichtung zur besseren Wahrung der Interessen der Bürger, deren Ziele und Nutzenschätzungen die Ausgaben des Staates nach Höhe und Umfang bestimmen sollen.

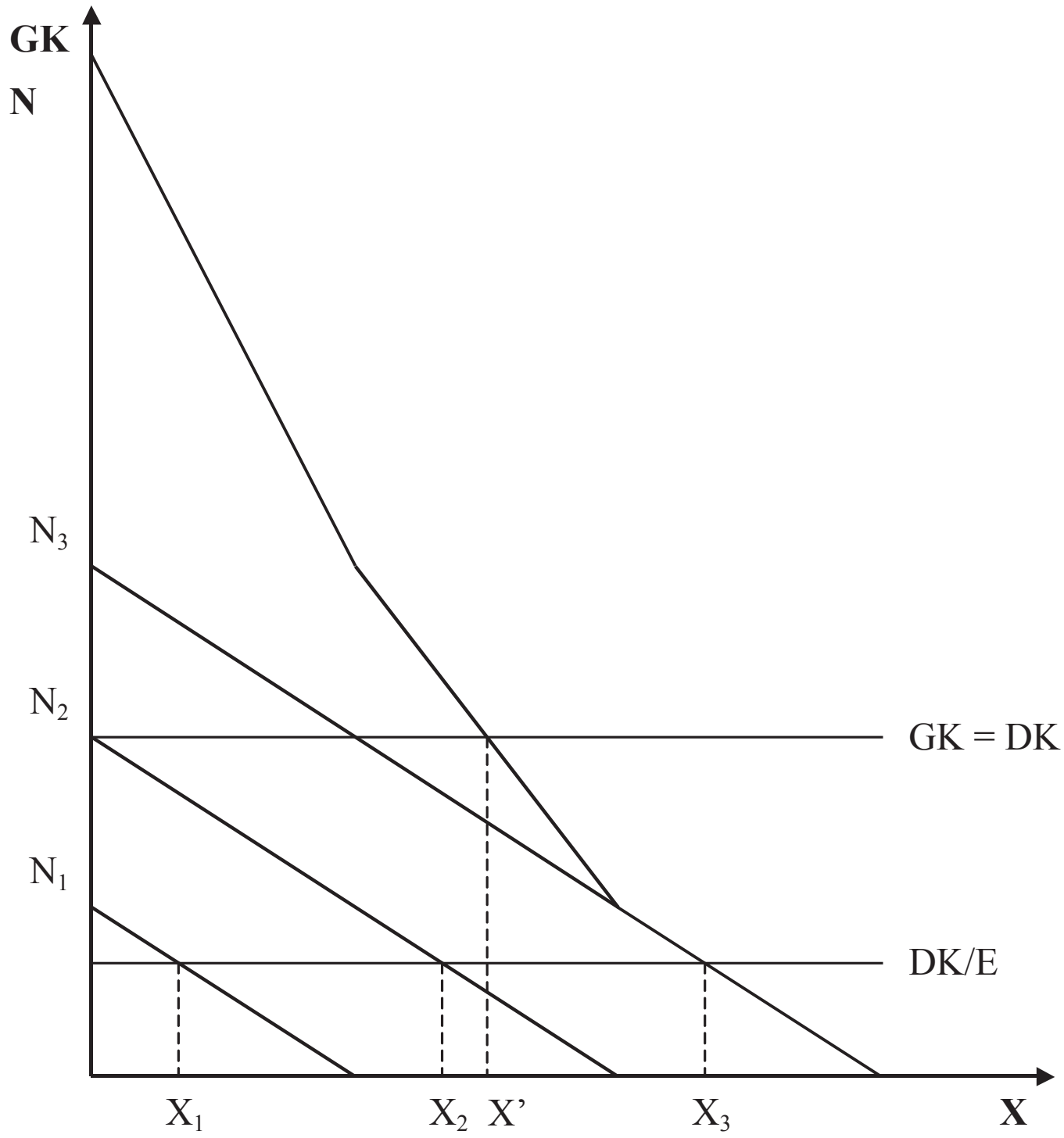
Das Grundproblem, das durch Wahlen gelöst werden soll, besteht darin, divergierende Präferenzen der Bürger hinsichtlich der Bereitstellung öffentlicher Güter in Übereinstimmung zu bringen. Bei privaten Gütern spielen Präferenzunterschiede keine Rolle, da jeder Bürger die von ihm gewünschte Menge wählen kann. Bei öffentlichen Gütern kann die Entscheidung jedoch nur über eine bestimmte Menge erfolgen, die für alle nutzbar ist. Solche Übereinkünfte erfordern Institutionen und Entscheidungsregeln.

Wahlverfahren stellen eine Möglichkeit zur Beschaffung von Informationen über Bürgerpräferenzen dar. Sie aggregieren individuelle zu gesellschaftlichen Präferenzen und geben die Möglichkeit der Kontrolle des Entscheidungsprozesses. Da die Wahrscheinlichkeit einer zufrieden stellenden Lösung mit wachsender Bürgerbeteiligung zunehmen dürfte, stehen Entscheidungen im Rahmen einer direkten Demokratie zunächst im Vordergrund.

Als mögliche Entscheidungsregel kommt erst einmal das *Einstimmigkeitsprinzip* in Betracht, das zur effizienten Bereitstellung eines öffentlichen Gutes im Sinne des *Pareto*-Prinzips führen kann. Allerdings bewirkt die Einstimmigkeitsregel häufig kein Ergebnis oder es werden sehr lange Entscheidungszeiträume benötigt. Auch haben einzelne Personen (-gruppen) unverhältnismäßig große Möglichkeiten, das Ergebnis zu ihren Gunsten zu gestalten. Aus der Sicht des Einzelnen reduziert sich die Gruppengröße bei Einstimmigkeit auf zwei Akteure: er selbst und alle anderen. Daher ist das Erfordernis der Einstimmigkeit in größeren Gruppen die beste Garantie dafür, dass ein noch so unbefriedigender Status quo nicht verändert werden kann, weil mindestens ein Nutznießer dagegen stimmt. Die politischen Entscheidungsprozesse innerhalb der europäischen Union liefern hierfür reichliches Anschauungsmaterial.

Abstimmungsregeln mit geringeren Anforderungen an die Zustimmungsquote schmälern den Einfluss des einzelnen Bürgers, je nach Verfahren jedoch in unterschiedlichem Maße. Praktisch vorherrschend ist die Mehrheitswahl in verschiedenen Varianten. Nachfolgend wird, passend zum Problem der Entscheidung über *ein* öffentliches Gut, zunächst von der Regel der einfachen bzw. *absoluten Mehrheit* ausgegangen. Es stellt sich also die Frage, ob durch direkte Abstimmung der Bürger mit einfacher Mehrheit eine den Bürgerpräferenzen entsprechende Angebotsmenge eines öffentlichen Gutes bestimmt werden kann.

Abbildung *C-6* stellt die Wahlentscheidung über ein öffentliches Gut dar, über dessen Bereitstellung drei Wähler (oder homogene Wählergruppen) selbst befinden. Die Bürger haben unterschiedliche Präferenzen für ein öffentliches Gut, die sich in den Nachfragefunktionen N_1, N_2 und N_3 manifestieren. Sie bevorzugen jeweils die Menge, die ihrer marginalen Zahlungsbereitschaft entspricht. Zur Vereinfachung wird von konstanten Grenzkosten (GK) und hiermit identischen Durchschnittskosten (DK) ausgegangen. Die gesamten Stückkosten werden auf die Nutzer (E) zu gleichen Teilen (DK/E) umgelegt. Im vorliegenden Fall übernimmt also jeder der drei Bürger ein Drittel der Stückkosten.



Bereitstellung eines öffentlichen Gutes bei Mehrheitswahl *Abb. C-6*

Die Höhe des vom einzelnen Bürger zu tragenden Finanzierungsanteils bestimmt seine gewünschte Angebotsmenge. Bei gleichen Finanzierungsanteilen, aber divergierenden Präferenzen fallen die bevorzugten Mengen X_1, X_2 und X_3 jedoch auseinander. Die Wahlentscheidung hat die Funktion, eine für alle gleiche Menge zu bestimmen. Die Wähler schlagen zunächst die von ihnen präferierten Mengen vor, über die dann paarweise per Mehrheitswahl abgestimmt wird.

Wenn im ersten Wahlgang das Alternativenpaar (X_1, X_2) zur Debatte steht, setzt sich X_2 durch. Die Wähler 1 und 2 stimmen jeweils für ihre bevorzugten Mengen. Der Wähler 3 wird sich neben dem Wähler 2 für die Menge X_2 entscheiden, weil diese Lösung näher an der von ihm bevorzugten, aber noch nicht zur Wahl stehenden Menge X_3 liegt. Im zweiten Wahlgang wird über das Alternativenpaar (X_2, X_3) abgestimmt. Wieder gewinnt X_2, weil diese Menge weiterhin vom Wähler 2 und nunmehr vom Wähler 1 gegenüber der Lösung X_3 präferiert wird. Dieses Ergebnis stellt sich bei jeder denkbaren Abstimmungs-

reihenfolge ein. Es gewinnt immer die vom *Medianwähler* vorgeschlagene Menge, weil diese mittlere Lösung im 3-Personen-Fall vom Medianwähler selbst und einem weiteren Wähler unterstützt wird. Mit anderen Worten: Direkte Mehrheitswahl führt zur Durchsetzung der Präferenzen des Medianwählers. Dessen besondere Bedeutung liegt darin, dass seine Stimme zwischen Minderheit und Mehrheit entscheidet.

Die Bereitstellung der vom Medianwähler gewünschten Menge ist allerdings höchstens zufällig gesellschaftlich allokationseffizient. Wie die Theorie der öffentlichen Güter gezeigt hat, liegt das Optimum im vorliegenden Fall nicht bei X_2, sondern bei der Menge X'. Dort schneidet die aus N_1, N_2 und N_3 durch vertikale Aggregation gewonnene Nachfragefunktion die Grenzkostenfunktion, und die Grenzkosten entsprechen der Summe der Grenznutzen. Daher ist festzustellen, dass per Mehrheitswahl zwar eine Entscheidung über die Bereitstellungsmenge eines öffentlichen Gutes herbeigeführt werden kann, dass die faktisch getroffene Entscheidung aber unvermeidlich vom wohlfahrtstheoretischen Optimum abweichen muss. Mehr kann ein einfacher Wahlprozess eben nicht leisten.

Die Bürger werden darüber hinaus mit der von ihnen selbst gefundenen Lösung aus einem anderen Grund unzufrieden sein. Nur der Wähler 2 ist mit X_2 vollständig einverstanden. Die beiden anderen sehen darin bestenfalls das kleinere Übel, denn ihre individuelle Zahlungsbereitschaft für das öffentliche Gut entspricht nicht ihrem Finanzierungsanteil. Der Bürger 1 muss mehr und der Bürger 3 muss weniger für das öffentliche Gut zahlen als es ihm wert ist, so dass beide unter den gegebenen Konditionen eine Veränderung der Angebotsmenge wünschen, wenngleich in unterschiedlicher Richtung.

Die Bereitstellung der Menge X' scheitert daran, dass die Bürgerpräferenzen, die hier das individuelle Wahlverhalten steuern, im Hintergrund bleiben und durch den Wahlmechanismus nicht vollständig aufgedeckt werden. Selbst wenn ein neutraler Beobachter X' vorschlagen würde, könnte er die Wähler nicht dazu bewegen, X_2 zu verlassen und stattdessen die optimale Menge zu wählen. Hierzu bedürfte es auch einer Anpassung der Finanzierungslasten an die individuellen Zahlungsbereitschaften (vgl. Kapitel C.1.4.1). Die Preise müssten entsprechend der Höhe der persönlichen Grenznutzen bei X' differenziert werden. Im Optimum würde der Bürger 1 gar nichts zahlen, der Preis für den Bürger 2 müsste etwas gesenkt und der Preis für den Wähler 3 müsste deutlich erhöht werden. Ob die Betroffenen dann mit X' einverstanden wären, erscheint immer noch fraglich, denn differenzierte Preise für anscheinend gleichwertige Staatsleistungen könnten gegen das mehrheitliche Gerechtigkeitsempfinden verstoßen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass ein demokratischer Beschluss über die kollektiv zu nutzende Menge eines öffentlichen Gutes keine optimale, sondern „nur" die Medianwähler-Lösung generiert. Und schon hierfür sind einige günstige Voraussetzungen erforderlich: (1) Das Entscheidungsproblem wurde einfach gehalten, indem die Wähler nur über

ein öffentliches Gut abstimmen müssen. (2) Die Wähler sind annahmegemäß in der Lage, den Nutzen des Gutes einzuschätzen, also eine persönliche Nachfragefunktion zu bilden, und sie können daraus einen Mengenvorschlag ableiten, wenn sie ihren Finanzierungsanteil kennen. (3) Die Wähler stimmen ehrlich ab, also entsprechend ihrer wahren Präferenzen. (4) Die individuellen Präferenzen werden auch nicht durch Interessengruppen, Parteien oder staatliche Institutionen verfälscht. Diese wirken nicht oder erfolglos auf den Wähler ein, um eigene Ziele zu erreichen.

2.1.3 Entscheidungen über mehrere Ausgabenprogramme

Die Wahlentscheidungen werden komplexer, wenn die Bürger über mehrere Ausgabenprogramme befinden müssen. Bei einer größeren Anzahl von Projekten, die gleichzeitig zur Wahl stehen, könnte man zunächst daran denken, das Projekt auszuwählen, das die meisten Stimmen bzw. die *relative Mehrheit* erhält. Dies ist jedoch nicht zweckmäßig, weil schon ein relativ geringer Stimmenanteil genügen kann und nicht repräsentative Ergebnisse zustande kommen.

Angenommen es gibt drei alternative Ausgabenprogramme A, B und C, über die 9 Wähler zu entscheiden haben. Das Wahlergebnis im ersten Wahlgang sei: 2 Stimmen für A, 4 Stimmen für B und 3 Stimmen für C. Sieger wäre bei relativer Mehrheitswahl das Projekt B. Dieses Ergebnis muss aber den Wählerpräferenzen gar nicht entsprechen. Es kann sein, dass ein zweiter Wahlgang, in dem die beiden besten Projekte aus dem ersten Wahlgang noch einmal gegeneinander antreten, folgendes Ergebnis bringt: 4 Stimmen für B und 5 Stimmen für C. Die relative Mehrheit erscheint also nur für eine Vorauswahl der relevanten Alternativen geeignet. Erst durch den zweiten Wahlgang (bei einer größeren Zahl von Alternativen auch durch weitere Wahlgänge) reduziert sich das Entscheidungsproblem wieder auf eine einfache Mehrheitswahl und kann damit besser gelöst werden.

Bei mehreren konkurrierenden Projekten stößt aber auch das Prinzip der absoluten Mehrheit an Grenzen. Wir betrachten drei Projekte A, B und C und drei Individuen bzw. homogene Wählergruppen. Die Abstimmung erfolgt paarweise in zwei aufeinander folgenden Wahlgängen. Im ersten Wahlgang scheidet das unterlegene Projekt aus und der siegreiche Vorschlag wird in der nächsten Runde mit dem dritten Projekt konfrontiert. Gewählt ist das am Ende übrig gebliebene Programm.

Die Alternativen A, B und C beschreiben beispielsweise die Häufigkeit der Müllabfuhr in einer Gemeinde (Abbildung *C-7*). Die Tabelle zeigt die Wählerpräferenzen für die drei zur Diskussion stehenden Lösungen in Form von Rangziffern. Wenn zuerst die Alternativen A und B zur Wahl stehen, gewinnt Alternative B, gewählt von Wähler 2 (B auf Rang 1 vor A auf Rang 3) und von Wähler 3 (B auf Rang 2 vor A auf Rang 3). Anschließend wird B gegen die noch nicht berücksichtigte Alternative C abgestimmt. Auch dabei gewinnt Alter-

native B, diesmal gewählt von Wähler 2 (B auf Rang 1 vor C auf Rang 2) und von Wähler 1 (B auf Rang 2 vor C auf Rang 3). Dieses Ergebnis stellt sich unabhängig von der Reihenfolge der Abstimmungen ein.

Müllabfuhr	Wähler 1	Wähler 2	Wähler 3
A = jede Woche	1	3	3
B = alle 2 Wochen	2	1	2
C = alle 3 Wochen	3	2	1

Auswahl eines Programms bei Mehrheitswahl – Fall 1 *Abb. C-7*

Bei einer anderen Präferenzordnung kann das Ergebnis jedoch instabil sein (Abbildung *C-8*). Um dies zu zeigen, genügt schon eine geringfügige Änderung der Präferenzordnung des Wählers 3, dessen Rangziffern für die Alternativen A und B vertauscht wurden. Wenn zunächst wieder A und B zur Wahl stehen, gewinnt nun Alternative A, gewählt von Person 1 (A auf Rang 1 vor B auf Rang 2) und von Person 3 (A auf Rang 2 vor B auf Rang 3). Anschließend wird über A und C abgestimmt. Hierbei gewinnt Alternative C, die von Person 2 (C auf Rang 2 vor A auf Rang 3) und von Person 3 (C auf Rang 1 vor A auf Rang 2) gewählt wird.

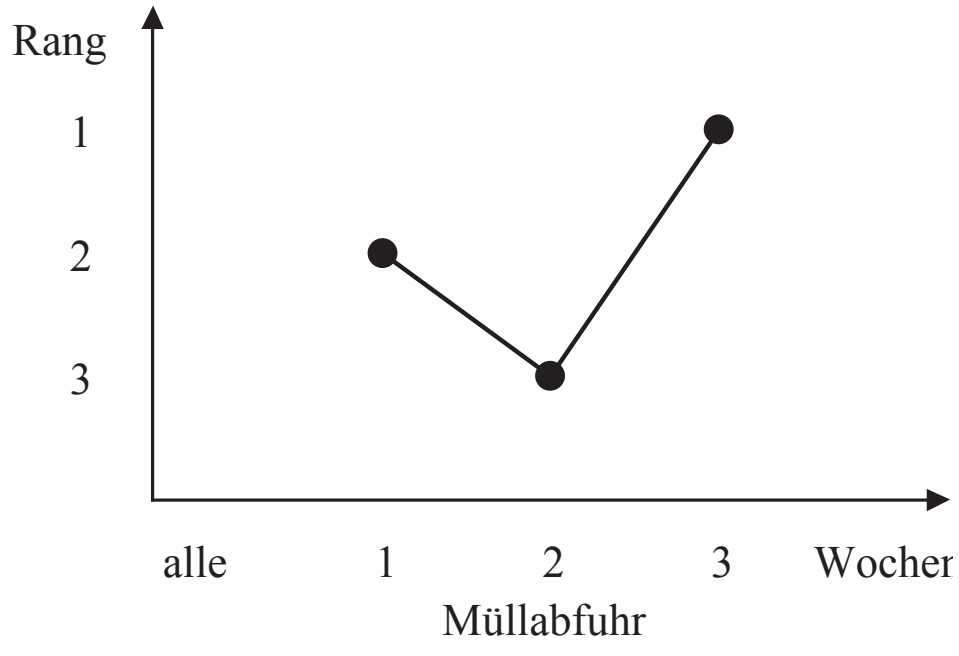
Müllabfuhr	Wähler 1	Wähler 2	Wähler 3
A = jede Woche	1	3	2
B = alle 2 Wochen	2	1	3
C = alle 3 Wochen	3	2	1

Auswahl eines Programms bei Mehrheitswahl – Fall 2 *Abb. C-8*

Das Ergebnis ändert sich jedoch bei einer anderen Reihenfolge der Wahlen. Wird erst B gegen C abgestimmt, gewinnt B, unterliegt aber im zweiten Wahlgang gegen A; wird erst A gegen C abgestimmt, gewinnt C, unterliegt aber im zweiten Wahlgang gegen B. Jede Alternative kann demnach siegen. Das Ergebnis hängt nur von der Reihenfolge der paarweisen Abstimmungen ab, und dabei gewinnt immer das zuletzt zur Wahl gestellte Projekt. In solchen Fällen spricht man von *zyklischen* Mehrheiten.

Das Phänomen der *zyklischen* Mehrheiten basiert auf *mehrgipfligen* Präferenzen. Wähler 3 hat im zweiten Fall eine merkwürdige Präferenzordnung: Er bevorzugt die einwöchige gegenüber der zweiwöchigen Müllabfuhr, aber er bevorzugt auch die dreiwöchige gegenüber der zweiwöchigen Müllabfuhr. Seine Präferenzordnung hat entlang der Skala „zu-

nehmende Häufigkeit der Müllabfuhr“ zwei Gipfel (Abbildung *C-9*). Dieses einfache Beispiel zeigt, dass im Falle *mehrgipfliger* Präferenzen durch einfache Mehrheitswahl aus den individuellen Präferenzordnungen keine konsistente kollektive Präferenzordnung entwickelt werden kann.



Mehrgipflige Präferenzordnung *Abb. C-9*

Kenneth *Arrow* (1951) hat nachgewiesen, dass es unmöglich ist, ein Regelwerk aufzustellen, nach dem man gesellschaftliche Entscheidungen eindeutig und widerspruchsfrei anhand einiger für sich genommen vernünftiger und im Grunde trivialer Kriterien treffen kann (*Arrow*-Paradox). Er geht davon aus, dass individuelle Präferenzen nicht kardinal messbar und individuelle Nutzen nicht interpersonell vergleichbar sind, was zugleich die Nutzenverteilung ausblendet. Individuelle Präferenzordnungen lassen lediglich Aussagen über die Rangfolge bestimmter Alternativen zu. Vor diesem Hintergrund stellt *Arrow* folgende Anforderungen an ein kollektiv rationales Entscheidungsverfahren:

1. Es besteht unbeschränkte Entscheidungsfreiheit des einzelnen Bürgers. Jede individuelle Präferenzordnung, auch eine mehrgipflige, ist zugelassen.

2. Die Transitivitätsbedingung muss erfüllt sein. Wird die Alternative A der Alternative B und die Alternative B der Alternative C vorgezogen, muss die Alternative A auch gegenüber der Alternative C präferiert werden.

3. Wenn einer die Alternative A gegenüber B präferiert, alle anderen dagegen indifferent sind, muss Alternative A kollektiv favorisiert werden (*Pareto*-Prinzip).

4. Irrelevante Alternativen dürfen keine Rolle spielen, d.h. die Rangfolge der Vorschläge A, B darf nicht von der Rangfolge der Vorschläge A, C oder B, C abhängen.

5. Entscheidungen dürfen nicht diktatorisch und unabhängig von den Bürgerpräferenzen gefällt werden.

Alle diese Anforderungen erscheinen plausibel, lassen sich aber, wie das obige Beispiel gezeigt hat, nicht zu einer vollständigen und transitiven Ordnung zusammenführen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Wahrscheinlichkeit konsistenter Wahlergebnisse durch modifizierte Wahlverfahren erhöht werden kann. Im Wesentlichen existieren zwei Ansatzpunkte: (1) der Übergang zu einem feiner abgestuften Wahlsystem und (2) der Stimmentausch (*logrolling*) unter Beibehaltung der einfachen Mehrheitsregel.

2.1.4 Alternative Wahlverfahren

Die fehlende Eindeutigkeit des Ergebnisses bei mehrgipfligen Präferenzen beruht nicht zuletzt darauf, dass die absolute Mehrheitsregel keine abgestufte Bewertung der einzelnen Vorschläge zulässt. Jede Stimme hat das gleiche Gewicht; es kann nur ordinal und damit sehr grob zwischen den verfügbaren Alternativen abgestuft werden.

Punkte-Wahlsystem

Durch ein Punkte-Wahlsystem, das eine kardinale Abstufung der Präferenzen ermöglicht, lassen sich zyklische Mehrheiten bei mehrgipfligen Präferenzen leichter vermeiden. In der folgenden Abbildung *C-10* verfügt Wähler 3 wieder über mehrgipflige Präferenzen. Die Wähler dürfen jetzt aber 10 Punkte nach Belieben auf die Alternativen verteilen und damit ihre Präferenzabstufungen signalisieren.

Müllabfuhr	Wähler 1	Wähler 2	Wähler 3	Punkte
A = jede Woche	5	2	4	11
B = alle 2 Wochen	3	5	1	9
C = alle 3 Wochen	2	3	5	10

Auswahl eines Programms bei Punkte-Wahlsystem *Abb. C-10*

Bei unterschiedlich intensiven Präferenzen ergibt sich eine klare kollektive Reihenfolge. Projekt A gewinnt mit der höchsten Punktezahl gegenüber B und C. Da die Punktewahl keine absolute, sondern nur eine relative Mehrheit erbracht hat, könnte man über die beiden besten Alternativen A und C noch einmal in einem zweiten Wahlgang abstimmen.

Abgestuftes Wählen reduziert das Problem der zyklischen Mehrheiten, ohne es ganz zu beseitigen. Allerdings kann das Verfahren durch strategisches Wahlverhalten stark verfälscht werden. Wenn sich beispielsweise Wähler 2 strategisch entscheidet und im Extremfall alle 10 Punkte auf seine bevorzugte Alternative B konzentriert, erhält diese 14 Punkte und gewinnt damit klar vor den beiden anderen. Es können sich somit insgesamt unerwünschte suboptimale Lösungen durchsetzen. Wird das Spiel übertrieben, muss mit

entsprechenden Verhaltensanpassungen der übrigen Wähler gerechnet werden. Wenn sich am Ende alle strategisch verhalten, bleibt der erwünschte Effekt aus und man landet faktisch wieder bei der Mehrheitswahl mit ihren Inkonsistenzen. Allerdings ist diese Gefahr bei direkter Demokratie und großer Wählerzahl eher gering einzustufen, da die Stimme des Einzelnen das Gesamtergebnis nicht drehen kann.

Stimmentausch (logrolling)

Eine Berücksichtigung der Intensität der Präferenzen kann auch im Rahmen der einfachen Mehrheitsregel durch Stimmentausch erfolgen. Hierbei unterstützen sich mehrere Wähler (-gruppen), für deren Projekte isoliert gesehen keine Mehrheiten existieren. Ein Wähler stimmt dann für einen Vorschlag, den er sonst nicht befürworten würde, vorausgesetzt der Stimmentausch-Partner stimmt im Gegenzug auch seinem Projekt zu. Das Verfahren setzt ein gewisses Vertrauen zwischen den Partnern voraus, da die Abstimmungen nacheinander erfolgen und von einem der Beteiligten eine Vorleistung erbracht werden muss.

Der Stimmentausch, der in der Realität vor allem in den politischen Gremien eine wichtige Rolle spielt, wird kontrovers beurteilt. Er kann in manchen Fällen starken Minderheitspräferenzen zum Durchbruch verhelfen und Effizienz steigernd wirken, er kann aber auch eine volkswirtschaftlich ineffiziente Expansion öffentlicher Leistungen herbeiführen, weil sich Mehrheitskoalitionen auf Kosten der verbleibenden Minderheiten selbst bedienen.

Projekt	Nutzen des Wählers 1	Nutzen des Wählers 2	Nutzen des Wählers 3	∑ Nutzen
Spielplatz	100	-20	-50	30
Grillhütte	-10	50	-20	20
∑ Nutzen	90	30	-70	50

Effizienz steigernder Stimmentausch *Abb. C-11*

Abbildung *C-11* zeigt den günstigen Fall eines Effizienz steigernden Stimmentauschs. Drei Wähler (oder gleich starke Wählergruppen) entscheiden darüber, ob in ihrer Gemeinde ein Spielplatz und/oder eine Grillhütte gebaut werden soll. Um das Problem zu verdeutlichen, werden kardinal messbare und interpersonell vergleichbare Netto-Nutzen (nach Abzug der anteiligen Finanzierungskosten) unterstellt. Zwei Wähler haben intensive Präferenzen für eines der beiden Projekte, lehnen aber das andere ab. Der dritte Wähler lehnt beide Projekte ab. In einer Mehrheitswahl würde keines der Projekte realisiert, denn es wären immer zwei dagegen und nur einer dafür. Dieses Ergebnis wäre aber ineffizient. Spielplatz und Grillhütte erbringen für die Gesellschaft insgesamt einen positiven Nettonutzen und sollten daher beide gebaut werden.

Eine solche Entscheidung ist nur über den Stimmentausch zu erzielen. Die Wähler 1 und 2 können eine Koalition bilden und sich wechselseitig versprechen, auch das Lieblingsprojekt des anderen zu unterstützen. Sie verbessern sich dann in ihrer Nutzenposition per Saldo immer noch, wenngleich die Zustimmung zu einem eigentlich nicht gewünschten Projekt den jeweiligen Nettonutzen mindert. Somit macht der Stimmentausch, der in jeder Koalition zur gängigen Praxis gehört, im vorliegenden Fall den Weg frei für eine sonst nicht erreichbare Wohlfahrtssteigerung für die Gesellschaft.

Eine kleine Variation der Nutzenwerte kann aber zum gegenteiligen Ergebnis führen. In Abbildung *C-12* weisen beide Projekte einen negativen Nettonutzen für die Gesellschaft auf und sollten daher nicht realisiert werden. Bei einfacher Mehrheitswahl würde nun das „richtige" Ergebnis zustande kommen. Auch hier haben die Wähler 1 und 2 jedoch Motiv und Gelegenheit zur Bildung einer Koalition, denn via Stimmentausch können sie ihren Nettonutzen zu Lasten des Wählers 3 weiterhin verbessern. In diesem Fall führt die Koalitionsvereinbarung zu einer Wohlfahrtsminderung für die Gesellschaft.

Projekt	Nutzen des Wählers 1	Nutzen des Wählers 2	Nutzen des Wählers 3	∑ Nutzen
Spielplatz	100	-40	-70	-10
Grillhütte	-30	50	-40	-20
∑ Nutzen	70	10	-110	-30

Effizienz senkender Stimmentausch *Abb. C-12*

Das negative Image des Stimmentausches beruht auf solchen politischen Geschäften. Freilich kann auf der theoretischen Ebene nicht gesagt werden, ob die nachteiligen Entscheidungen überwiegen. Die Gefahr steigt wohl mit der Größe einer Koalition und der Zahl der auf sie einwirkenden Interessengruppen. Festzuhalten bleibt jedenfalls, dass staatliche Entscheidungen mittels *logrolling* auch dann getroffen werden können, wenn sie vom jeweiligen Medianwähler nicht unterstützt werden.

2.2 Modelle der repräsentativen Demokratie

Direktwahl ist in modernen Volkswirtschaften nur für Einzelfragen anwendbar, denn mit zunehmender Gruppengröße entstehen stark steigende Kosten der permanenten Entscheidungsfindung. Daher erfolgt eine Delegation politischer Machtbefugnisse an demokratische Institutionen. Abgeordnete bzw. Parteien sollen die individuellen Präferenzen der Bürger wahrnehmen und im politischen Entscheidungsprozeß koordinieren.

In einer repräsentativen Demokratie konkurrieren Parteien und / oder Personen um die Stimmen der Wähler. Das Wahlrecht beschränkt sich auf die Repräsentanten, während die Entscheidungen über die Bereitstellung öffentlicher Güter vom Parlament im Zusammenwirken mit Regierung und Bürokratie getroffen werden. Daher sind die Modelle der direkten Demokratie zu modifizieren.

2.2.1 Der Ansatz der ökonomischen Theorie der Politik

In der repräsentativen Demokratie muss insbesondere ein politischer Markt berücksichtigt werden. Politiker kämpfen um die Erringung oder Erhaltung von Machtpositionen, die ihren persönlichen Karrierezielen dienen. Hierzu müssen sie freilich die Zustimmung der Wähler erlangen. Politiker bieten den Wählern daher politische Programme im Tausch gegen Wählerstimmen an. In „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie“ definiert *Schumpeter* Demokratie als „diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis mittels eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben“ (*Schumpeter*, 1950, 428).

Wenn staatliche Entscheidungen durch Zusammenwirken mehrerer Gruppen zustande kommen, ist von Interesse, wie sich die Individuen in den Gruppen verhalten; als Wähler und als Politiker, aber auch als Bürokraten, Lobbyisten etc. Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist ein politisches System, wie es in westlichen Demokratien vorherrscht. Zur Erklärung des Verhaltens wird ein ökonomischer Ansatz herangezogen, der die diversen Akteure als eigennützige, ihren persönlichen Nutzen maximierende Individuen betrachtet. Die Anwendung neoklassisch-mikroökonomischer Entscheidungsmodelle auf das menschliche Verhalten im Prozess der politischen Willensbildung geht auf *Schumpeter* und *Downs*, in Deutschland auf *Herder-Dorneich* zurück. Der Ansatz ist bekannt als „Neue politische Ökonomie“, „Ökonomische Theorie der Politik“ oder „Public Choice“.

Das Handeln im privatwirtschaftlichen bzw. öffentlichen Sektor unterscheidet sich hiernach nicht dadurch, dass im privaten Bereich reiner Eigennutz, im staatlichen hingegen gemeinwohlbezogene Verantwortlichkeit das menschliche Verhalten leitet. Staatliche Institutionen und Entscheidungen sind aus der Perspektive des Nutzenmaximierers nur ein Mittel zum Zweck. Politiker versuchen also nicht, im Sinne der klassischen Demokratietheorie den Willen der Wähler auszuführen, sondern wollen vor allem ihre eigenen Präferenzen verwirklichen. Nach *Schumpeter* müssen wir deshalb „vom Konkurrenzkampf um Macht und Amt ausgehen und uns klar werden, dass die soziale Funktion ... nur nebenher erfüllt wird – im gleichen Sinne wie die Produktion eine Nebenerscheinung beim Erzielen von Profiten ist“ (*Schumpeter*, 1950, 448).

Das Prinzip „Eigennutz“ wirkt sich allerdings im politischen Bereich ebenso wie im Kontext privater Märkte in Abhängigkeit von den jeweiligen Rahmenbedingungen und den

Handlungsfreiheit begrenzenden Institutionen unterschiedlich aus. Aus dieser Perspektive bemüht sich die ökonomische Theorie der Demokratie um eine positive, erklärende Analyse der Bedingungen, unter denen sich politische Programme durchsetzen können.

Um Missverständnissen vorzubeugen, erscheinen zwei Hinweise zur Eigennutzannahme angebracht: (1) Eigennutz führt nicht zwingend zu unerwünschten Ergebnissen. In der Marktwirtschaft ist das Resultat egoistischen Verhaltens unter bestimmten Voraussetzungen sogar pareto-effizient. Die zentrale Frage lautet also: Entsteht etwas Vergleichbares durch politischen Wettbewerb? (2) Die Annahme der Nutzenmaximierung muss die Realität nicht vollständig zutreffend beschreiben. Sie ist aber ein zweckmäßiger Ausgangspunkt der ökonomischen Analyse, die Wahlhandlungen unterschiedlichster Art wesentlich aus dem persönlichen Nutzenkalkül erklärt. Weitere Motive mögen im Einzelfall eine wichtige Rolle spielen, doch ermöglicht der hier gewählte Ansatz bemerkenswerte Einsichten in die politischen Entscheidungsprozesse, die andernfalls nicht deutlich werden.

2.2.2 Prinzipal-Agent-Problem 1: Politiker und Wähler

Als wichtigste Akteure im Prozess der finanzpolitischen Willensbildung werden zunächst Politiker und Wähler betrachtet. Die Wähler streben nach Maximierung des Nutzens aus der Umsetzung politischer Programme (z.B. Bereitstellung öffentlicher Güter). Sie sind in der repräsentativen Demokratie *Prinzipale*, deren Wünsche von ihren *Agenten*, den hiermit beauftragten Politikern ausgeführt werden sollen. Hierbei entsteht ein Kontrollproblem, denn die *Agenten* verfolgen aller Voraussicht nach eigene Ziele (Einkommen, Prestige, Macht), die mit denen ihrer Auftraggeber nicht übereinstimmen müssen. Zu prüfen ist, ob der politische Wettbewerb in dem Sinne funktioniert, dass am Ende die Wählerpräferenzen maßgeblich die Bereitstellung staatlicher Leistungen bestimmen.

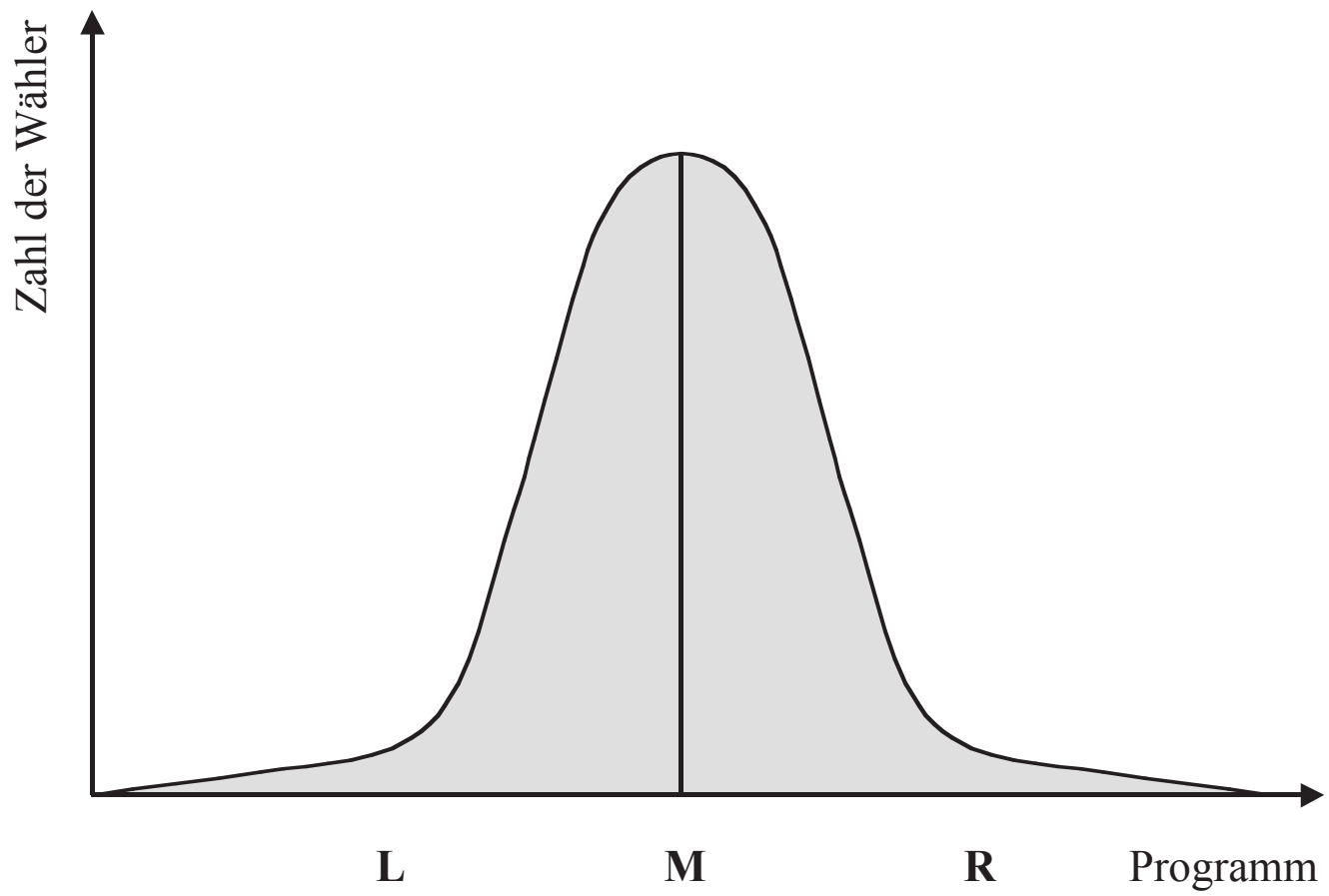
Politiker und Parteien bilden die Anbieterseite des politischen Marktes. Parteien können aufgefasst werden als Koalitionen ihrer Mitglieder zur Erreichung individueller Ziele. Für Politiker stellen Parteien einen Weg dar, ihre potentiellen Wähler mit relativ geringen Kosten zu erreichen. Welche politischen Programme werden Politiker bzw. Parteien den Wählern offerieren? Insbesondere interessiert in diesem Zusammenhang, inwieweit sie durch den politischen Wettbewerb gezwungen werden, sich an den Präferenzen der Wähler zu orientieren.

Das Medianwählermodell

Im Zusammenhang mit der politischen Willensbildung bei direkter Demokratie haben wir das Medianwählertheorem kennen gelernt. Danach spiegelt das Ergebnis der einfachen Mehrheitswahl die Medianwählerpräferenzen, wenn die individuellen Präferenzen eingipflig entlang einer eindimensionalen Skala darstellbar sind. Wenn Repräsentanten die Entscheidungen für die Bürger treffen, kann das Medianwählertheorem zur Klärung der

Frage nach der politischen Position herangezogen werden, welche die Repräsentanten im Wettbewerb um die Wählerstimmen einnehmen.

Nach *Downs* (1968) werden sich Stimmen maximierende Politiker bzw. Parteien das politische Programm des Medianwählers zu eigen machen, wenn folgende Annahmen erfüllt sind: (1) Es existieren eingipflige Präferenzen der Wähler entlang eines eindimensionalen (z.B. Links-Rechts-) Spektrums politischer Standpunkte. (2) Zwei Kandidaten oder Parteien konkurrieren um die Zustimmung der Wähler und streben eine möglichst große Stimmenzahl an. Diese Annahmen liegen der Abbildung *C-13* zugrunde. Sie zeigt eine hypothetische Häufigkeitsverteilung der von den Wählern bevorzugten Positionen. Jeder Wähler wird den Kandidaten unterstützen, der seinem eigenen Standpunkt am nächsten steht.



Medianwählermodell (eingipflige Präferenzen) *Abb. C-13*

Der Punkt M markiert den Median. Er zeichnet sich dadurch aus, dass sich die Hälfte der Wähler „links“ bzw. „rechts“ davon positioniert. Der Median muss daher der von Politikern und Parteien bevorzugte Punkt sein. Nimmt eine „Linkspartei“ z.B. die Position L ein, so läuft sie Gefahr, die Wähler rechts vom Median und einige Wähler links davon zu verlieren, wenn die „Rechtspartei“ die Position M einnimmt. Wer die Mehrheit erreichen will, muss sich also am Medianwähler orientieren.

Insofern kann es kaum überraschen, dass Volksparteien oder Abgeordnete in Zwei-Parteien-Systemen eine starke programmatische Ähnlichkeit gewinnen. Solche Systeme sind stabil nahe der politischen Mitte. Die Wahl entscheidet unter diesen Umständen weniger das politische (Medianwähler-) Programm, sondern die Fähigkeit, dieses glaubwürdig zu

verkaufen. Nicht ohne Grund versuchen erfolgsorientierte Politiker deshalb, insbesondere die („alte“ oder „neue“) politische Mitte anzusprechen und für sich zu gewinnen.

Für den Zusammenhang zwischen Staatsausgaben und Bürgerpräferenzen folgt daraus: Grundsätzlich bestimmen – wie bei direkter Demokratie – die Präferenzen des Medianwählers das Angebot an staatlichen Leistungen. Ausgabenniveau und -struktur werden dementsprechend in der Regel nicht pareto-effizient im Sinne der *Samuelson*-Bedingung (Summe der Grenznutzen gleich Grenzkosten) sein, sondern können bestenfalls die Wünsche der politischen Mitte widerspiegeln. Freilich sind die getroffenen Annahmen teilweise grob vereinfachend und das gefundene Ergebnis ist daher noch weiter zu relativieren.

Kritik am Medianwählermodell

Eine erste Schwäche liegt in der Verkürzung des Entscheidungsproblems. Die Wähler stimmen praktisch über Programmpakete ab, deren Bestandteile nicht eindeutig auf einer Links-Rechts-Skala einzuordnen sind. Somit liegt in der Regel auch keine eindimensionale Rangordnung vor. Die Folge ist, dass die Medianwählerposition oft nicht eindeutig bestimmt werden und auch wechseln kann. Analog zur direkten Demokratie sind bei mehrdimensionalen Entscheidungen aber zyklische Mehrheiten nicht auszuschließen. Daneben kommt – vor allem bei mehr als zwei Parteien – Stimmentausch ins Spiel, mit dem möglichen Ergebnis, dass Entscheidungen zustande kommen, obwohl sie von den Wählern mehrheitlich abgelehnt werden.

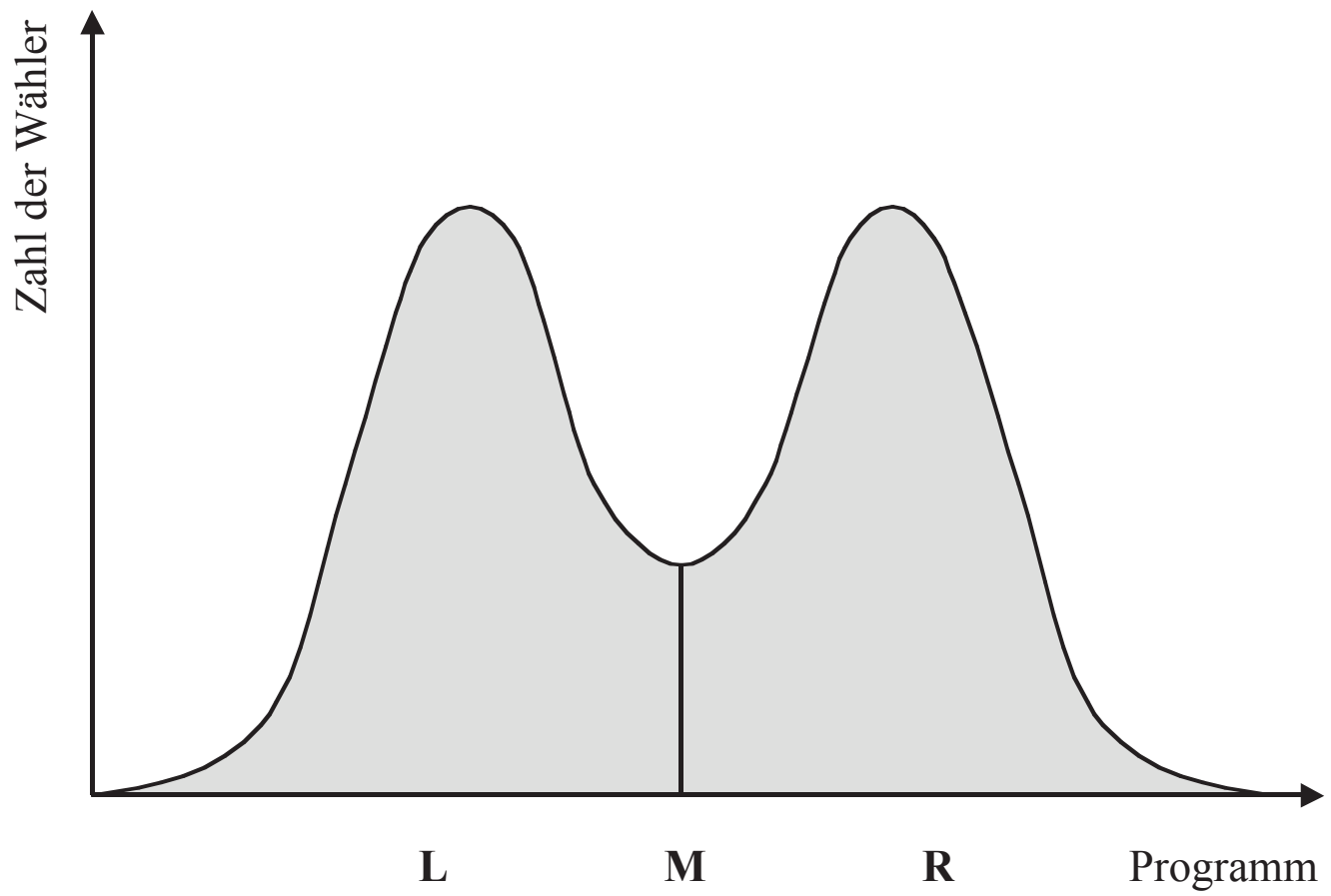
Darüber hinaus greift die Stimmenmaximierungshypothese hinsichtlich der Modellierung des Politikerverhaltens zu kurz, jedenfalls wenn sie im Sinne einer Anpassung der Politiker an Wählereinstellungen interpretiert wird. Zum einen kann ein Politiker ideologische Positionen nicht einfach und beliebig ändern, um Stimmen zu gewinnen. Es gibt Mobilitätsbarrieren, die dem opportunistischen Verhalten, das eigentlich die Durchsetzung des Wählerwillens fördert, Grenzen setzen. Ein Politiker muss auch glaubwürdig sein, wenn er die Wähler überzeugen will. Der politische Wettbewerb ist insoweit nicht perfekt.

Hinzu kommt, dass ein Modell, in dem Politiker nur passiv auf Wählerpräferenzen reagieren, die Beeinflussung der Präferenzen durch Politiker ausschließt. Damit wird von der Möglichkeit abstrahiert, dass Politiker ihren Wählern politische Führung anbieten. Ein solches Angebot, unterbreitet von persönlich glaubwürdigen Politikern, dürfte aber gerade die Mehrheit der Wähler ansprechen, die sich mit den Einzelheiten komplexer politischer Entscheidungsprobleme im Grunde nicht auseinandersetzen wollen.

Neben den Hypothesen über das Politikerverhalten sind auch diejenigen über das Wählerverhalten diskussionsbedürftig. So wird einfach davon ausgegangen, dass die Bürger ihr Wahlrecht auch tatsächlich ausüben. Wenn aber die politischen Angebote – modellgemäß folgerichtig – immer ähnlicher werden, ist schon von dieser Seite her mit nur mäßig inte-

ressierten Wählern und einer entsprechend geringen Wahlbeteiligung zu rechnen. Die Medianwählerposition innerhalb der Gruppe der aktiven Wähler muss auch nicht mehr mit der gesellschaftlichen Mitte übereinstimmen. Eine geringe Wahlbeteiligung begünstigt erfahrungsgemäß die Vertreter der Randpositionen, die ihre Auffassungen aus ideologischer Motivation engagierter und aktiver vertreten als die Wähler der Mitte.

Sollten die politischen Präferenzen in der Gesellschaft bipolar verteilt sein, also entlang der Links-Rechts-Skala einen Gipfel im linken, ein Tal in der Mitte und einen zweiten Gipfel im rechten Bereich aufweisen (Abbildung *C-14*), so ist die Dominanz der Medianwählerpräferenzen sogar grundlegend gefährdet. Es kann dann zu ständig wechselnden Mehrheiten kommen, wobei die Siegerpartei ihre Politik mehr an „ihrem“ lokalen Präferenzgipfel ausrichten dürfte. Eine starke politische Mitte ist also essentiell für die Stabilität des politischen Systems und für die Durchsetzbarkeit der Medianwählerpräferenzen.



Medianwählermodell (zweigipflige Präferenzen) *Abb. C-14*

Weitere Einwände betreffen die Annahme, dass die Wähler ihre Präferenzen mit den politischen Programmangeboten sachlich abgleichen und jeweils das ihnen am nächsten stehende Programm unterstützen. Die hierbei entstehenden Informationskosten bleiben im Grundmodell unberücksichtigt. Ein Wähler, der politische Programme rational abwägen will, muss sich jedoch über die vorliegenden Programme und Kandidaten sachkundig machen. Er muss auch bestrebt sein, die Wahrscheinlichkeit der Einhaltung von Wahlversprechen realistisch abzuschätzen. Ist der hierbei anfallende Informationsaufwand groß, der Einfluss der einzelnen Stimme auf das Wahlergebnis dagegen gering, so entsteht ein

Trittbrettfahrerproblem. Individuell rationale Wähler vermeiden die Informationskosten und wählen auf schwacher Basis oder bleiben der Wahl fern, obwohl sie kollektiv an einer funktionsfähigen Demokratie interessiert sind, in der sich die staatlichen Entscheidungen an ihren Präferenzen ausrichten. So gesehen ist es ein Wahlparadox, wenn viele Bürger dennoch an Wahlen teilnehmen, um ihre „staatsbürgerliche Pflicht" zu erfüllen. Der auch in Deutschland erkennbare Rückgang der Wahlbeteiligung scheint aber die systemimmanente Neigung zur Wahlabstinenz zu bestätigen.

Auch diejenigen Bürger, die ihr Wahlrecht ausüben, dürften nicht dem Idealbild des gut informierten Wählers entsprechen, der seine politischen Repräsentanten allein nach ihrer Nähe zu seinen eigenen programmatischen Vorstellungen aussucht. Die Minimierung der Informationskosten erscheint individuell vernünftig (rationale Ignoranz). Detaillierte Informationen werden daher ersetzt durch Orientierung an politischen Leitbildern und Persönlichkeiten. Die Bürger informieren sich allenfalls genauer, wenn sie von einzelnen politischen Beschlüssen direkt betroffen sind. Im Durchschnitt ist jedoch mit eher schlecht informierten Wählern zu rechnen. Daher dürften Entscheidungen über staatliche Leistungen und (Median-) Wählerpräferenzen allenfalls locker miteinander verbunden sein.

Schumpeter war übrigens sehr pessimistisch hinsichtlich der politischen Fähigkeiten des Durchschnittsbürgers. Dieser verwende „auf die Meisterung eines politischen Problems weniger disziplinierte Anstrengung als auf ein Bridgespiel". … „Am Bridgetisch ist eine bestimmte Aufgabe gestellt; wir unterstehen der Disziplin von Spielregeln; Erfolg und Misserfolg sind klar bestimmt, und wir sind an verantwortungslosem Verhalten gehindert dadurch, dass nicht nur jeder Fehler, den wir machen, sofort zählt, sondern er uns auch unmittelbar zugeschrieben wird. Diese Bedingungen zeigen gerade dadurch, dass sie für das politische Verhalten des gewöhnlichen Bürgers nicht erfüllt sind, warum diesem in der Politik all die Umsicht und Urteilskraft fehlen, die er in seinem Beruf vielleicht an den Tag legt". … „So fällt der typische Bürger auf eine tiefere Stufe der gedanklichen Leistung, sobald er das politische Gebiet betritt. Er argumentiert und analysiert auf eine Art und Weise, die er innerhalb der Sphäre seiner wirklichen Interessen bereitwillig als infantil anerkennen würde" (*Schumpeter*, 1950, 415-16).

2.2.3 Prinzipal-Agent-Problem 2: Politiker und Bürokraten

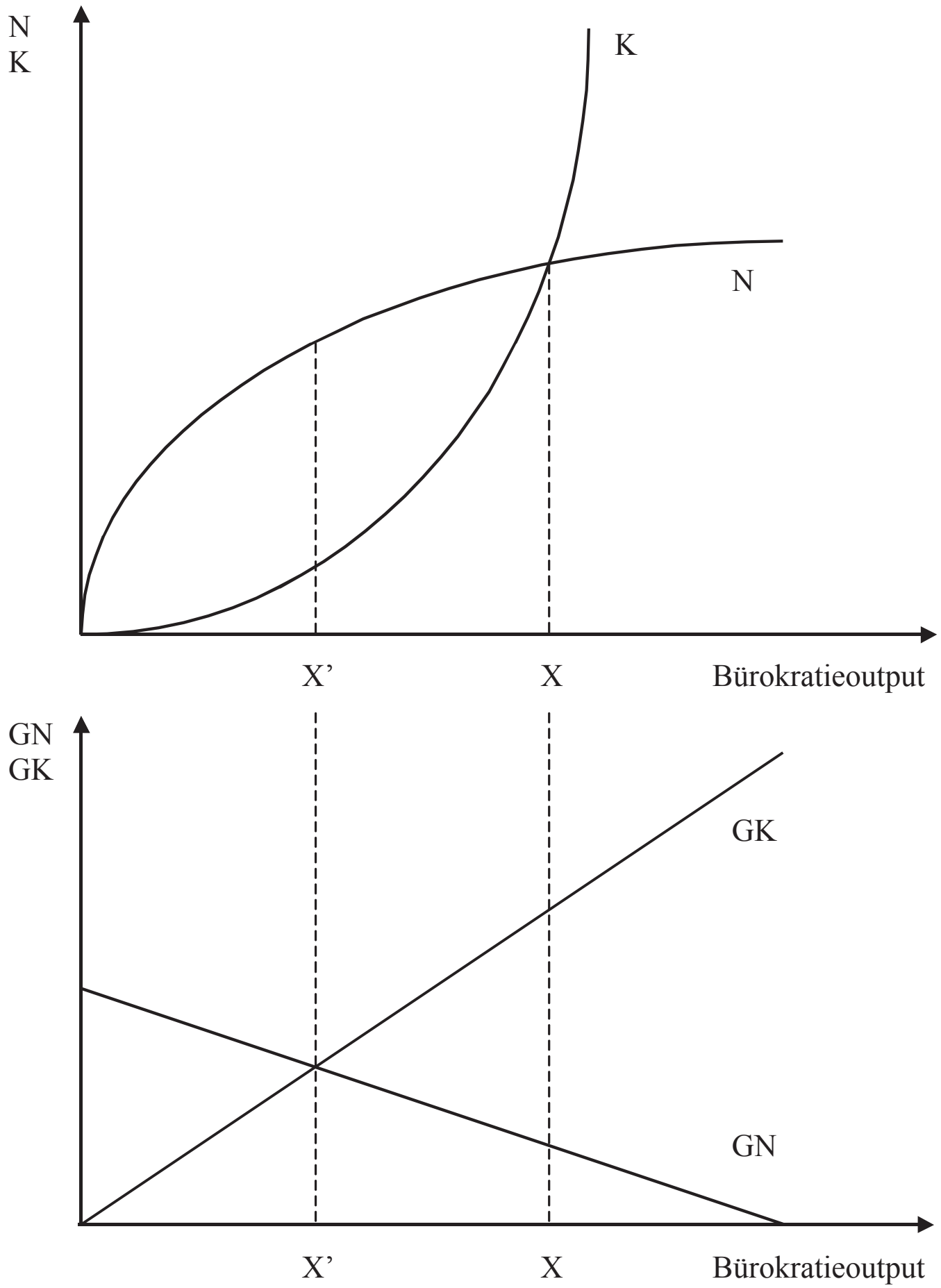
Bislang stand das Verhalten der Wähler und Gewählten im Vordergrund. Zentrale Bedeutung haben aber auch die Institutionen, die politische Entscheidungen ausführen. Sie werden als staatliche Bürokratie bzw. Verwaltung zusammengefasst. Die Bürokratie spielt in verschiedenen Phasen des Entscheidungsprozesses eine wichtige Rolle. Bürokraten der obersten (Ministerial-) Ebene wirken bereits maßgeblich an der Vorbereitung und Formulierung der Gesetze mit. Zudem verfügen staatliche Verwaltungseinheiten bei der Durchführung finanzpolitischer Maßnahmen regelmäßig über erhebliche Ermessensspielräume.

Im Verhältnis zur Regierung, die als *Prinzipal* fungiert, stellt die Bürokratie den *Agenten* dar, der das politische Programm einer Regierung möglichst „eins zu eins“ umsetzen soll. Das müsste jedenfalls im Interesse eines Regierungspolitikers liegen, der mit seinem Programm die Wahl gewonnen hat und dessen Wiederwahlchancen idealtypisch davon abhängen, inwieweit er die Wählerwünsche nun tatsächlich zu erfüllen vermag. Auch in dieser Prinzipal-Agent-Beziehung ist damit zu rechnen, dass die Agenten weniger nachdrücklich die Ziele ihrer Auftraggeber als ihre eigenen verfolgen.

Das ist der Ausgangspunkt der „ökonomischen Theorie der Bürokratie“. Sie operiert wiederum mit der Annahme Nutzen maximierenden Verhaltens aller Akteure, mit deren Hilfe wichtige Aspekte des bürokratischen Handelns gut erklärt werden können. Bürokraten handeln freilich unter spezifischen institutionellen Restriktionen. Als Pionierbeitrag gilt in diesem Zusammenhang das Bürokratiemodell von *Niskanen* (1971). *Niskanen* geht davon aus, dass der persönliche Nutzen eines Staatsbediensteten von seinem aktuellen Einkommen, seinen Aufstiegsmöglichkeiten innerhalb der Verwaltung und dem mit seinem Amt verbundenen Ansehen bestimmt wird. Diese Faktoren sind eng mit dem Umfang der Finanzmittel korreliert, über die eine Bürokratie verfügt. Man kann daher in guter Annäherung an die Realität und analog zur Stimmenmaximierung bei den Politikern Budgetmaximierung als alleiniges Ziel einer Bürokratie annehmen.

Die Budgetmaximierungshypothese illustriert Abbildung *C-15*. Auf der Abszisse ist der Output der Bürokratie (Staatsleistungen) abgetragen, auf der Ordinate die Kosten und der Nutzen des Bürokratieoutputs in der Einschätzung der politischen Entscheidungsträger. Das Budget, über das die Bürokratie verfügen kann, muss vom Parlament bewilligt werden. Politiker messen nun jedem Bürokratie-Outputniveau einen Nutzen bei, der die erwarteten Stimmengewinne widerspiegelt, die aus einer Expansion der Staatsleistungen resultieren. Dieser Nutzen (N) nimmt mit dem Budgetvolumen zu, aber nur unterproportional, d.h. der Grenznutzen (GN) sinkt. Die Kosten (K) der Erstellung des Outputniveaus wachsen dagegen mit dem Budgetvolumen, und zwar überproportional, d.h. die Grenzkosten (GK) steigen. Die Kosten reflektieren den geschätzten Nutzenentgang der Wähler durch Steuern, die zur Finanzierung der Staatsleistungen erhoben werden müssen.

Wenn die Politiker ein Budgetvolumen akzeptieren, dessen Nutzen die Kosten noch deckt (N = K), werden Bürokraten die Menge X vorschlagen, die das genehmigungsfähige Budget maximiert. Diese Menge ist jedoch ineffizient hoch. Unter allokativen Gesichtspunkten wäre die Menge X’ optimal, bei der Grenznutzen und Grenzkosten des Outputs übereinstimmen. Jede Erhöhung der Staatsleistungen über X’ hinaus verursacht einen Wohlfahrtsverlust, weil die Kosten der Bereitstellung einer zusätzlichen Einheit ihren Nutzen übersteigen. Trotz der Budgetbeschränkung, die sich aus der Kostendeckung ergibt, führt typisches Bürokratieverhalten also zur Verschwendung von Ressourcen und zu einem Überangebot an Staatsleistungen.



Das Angebot einer budgetmaximierenden Bürokratie *Abb. C-15*

Diese Tendenz verschärft sich, wenn man bedenkt, dass es schwierig ist, den bürokratischen Output operational zu messen. Die Politiker dürften ihre Anforderungen nur qualitativ umschreiben. Daraus lassen sich für die Verwaltung Anreize ableiten, den Nutzen des Outputs in der Wahrnehmung der Politiker und der Öffentlichkeit möglichst groß erscheinen zu lassen. Ist die Bürokratie in dieser Hinsicht erfolgreich, so verlagert sich die Gesamtnutzenfunktion in der Abbildung nach oben. Realisiert wird dann eine Menge rechts von X' zu noch höheren Kosten.

Der volkswirtschaftliche Schaden, der aus dem Überangebot an Staatsleistungen relativ zum Optimum resultiert, stellt sich bereits unter der optimistischen Annahme ein, dass der Bürokratieoutput betriebswirtschaftlich effizient, d.h. zu minimalen Kosten produziert wird. Kosteneffizienz der Verwaltung ist aber nicht ohne weiteres zu erwarten. Vielmehr besteht mangels konkurrierender Anbieter die Möglichkeit zur Reduktion der Leistung und Produktivität, so dass ein Teil des maximal erzielbaren Budgets durch Kostensteigerungen absorbiert wird. In der Abbildung *C-15* verschiebt sich dadurch die Kostenfunktion nach oben. Die Bürokratiemenge sinkt und bei konstantem Budget steigen die Preise pro Einheit. Die Aufblähung der Kosten im Vergleich zur Minimalkostenkombination wird als X-Ineffizienz bezeichnet. X-Ineffizienz, die auch im privaten Sektor vorkommen kann, äußert sich im öffentlichen Sektor darin, dass die Bürger für tendenziell überhöhte Staatsleistungen auch noch zuviel Steuern zahlen müssen.

Eine staatliche Bürokratie, die ihre eigenen Interessen verfolgt, kann also Parlament und Wähler ausnutzen, indem sie zuviel Mittel anfordert und den Nutzen ihrer Aktivität übertreibt. Dazu ist keineswegs bewusste Täuschung, Machtgier oder Korruption erforderlich. Es genügt die übliche Eigennutzannahme in Verbindung mit einer Informationsasymmetrie zu Lasten der Politiker bzw. der Öffentlichkeit. Das Parlament ist selten in der Lage, die mit verschiedenen Programmen verbundenen Kosten zu überblicken. Das begünstigt die „Herrschaft der (vermeintlichen) Experten“, auf deren Urteil sich Politiker verlassen müssen, das sie aber auch gerne vorschieben, um eigene Neigungen zu bestätigen. Kraft ihres Wissensvorsprungs kann die Bürokratie somit als Optionsfixierer auftreten und bei der Aufstellung und Durchführung des Haushalts als Lobby in eigener Sache wirken.

Auch gegen den Ansatz von *Niskanen*, der stark auf die Stützung seiner Budgetmaximierungshypothese zugeschnitten ist, lassen sich durchaus plausible Einwände finden, die zwar nicht den Kern, wohl aber die Übertreibungen des Modells betreffen. So bleibt der Wettbewerb unter den Politikern außer Betracht. Er setzt für die *Prinzipale* Anreize zur Kontrolle ihrer *Agenten*, damit diese Staatsleistungen erbringen, mit denen sich genügend Wählerstimmen gewinnen lassen. Hinzu kommt ein Vertrauensverhältnis zwischen dem Politiker (Minister) und „seiner“ Bürokratie, die möglicherweise viele Jahre zusammenarbeiten und gemeinsame Interessen entwickeln. Beide Faktoren dürften die Bürokratieexpansion in der Realität bremsen. Eine weitere Restriktion für bürokratisches Handeln stellt die Kontrolle durch unabhängige Experten des Parlaments dar. Zu nennen sind vor allem die Rechnungshöfe, die immer wieder Verschwendung durch staatliche Behörden aufdecken und öffentlichkeitswirksam anprangern.

Das *Niskanen*-Modell ist demnach etwas einseitig ausgerichtet und wird damit der staatlichen Verwaltung nicht voll gerecht. Allerdings lenkt es die Aufmerksamkeit auf einen wichtigen Bestimmungsfaktor der staatlichen Ausgabenexpansion: das eigennützige Verhalten der Bürokraten verbunden mit einem unzureichenden Informationsstand der Politi-

ker. Man beachte aber, dass die Kritik daran nicht primär an die Adresse „unfähiger“ Bürokraten zu richten ist, sondern vor allem die Bedingungen des bürokratischen Handelns im Auge haben muss. Wirksame Änderungen lassen sich nur erzielen, wenn diese Bedingungen so gesetzt werden, dass eine effiziente, an den Bürgerpräferenzen orientierte Produktion öffentlicher Leistungen und nicht die Erzeugung maximaler Kosten belohnt wird. Hierzu bedarf es einer stärker outputorientierten Budgetierung, wie sie im Rahmen von Programmbudgets und neuen Steuerungsmodellen angestrebt wird (vgl. Kapitel B.2).

2.2.4 Verbände und Interessengruppen

Bislang wurde angenommen, dass die Bürger nur als Wähler Einfluss auf staatliche Entscheidungen nehmen. Tatsächlich versuchen sie aber häufig, ihre Anliegen durch die Bildung von Verbänden und anderen Interessengruppen zu fördern. Allerdings sind derartige Interessengruppen dem bekannten Schwarzfahrerproblem ausgesetzt (*Olson*, 1968). Sie sorgen u. U. für die Bereitstellung oder Verhinderung kollektiver Güter. Wer die gleichen Interessen hat, muss sich aber nicht persönlich oder finanziell beteiligen, um von den Erfolgen der Verbandspolitik zu profitieren. Daher gibt es häufig Zwangsmitgliedschaften (z.B. in Ärzte-, Anwalts-, Handwerks-, Industrie- und Handelskammern).

Wenn von Zwang abgesehen wird, stellt sich sofort die Frage, unter welchen Voraussetzungen Interessengruppen überhaupt gebildet werden. Die Teilnahme am Verband ist dann abhängig vom individuellen Kosten-Nutzen-Kalkül. Dementsprechend versuchen Verbände häufig, über das von ihnen bereitgestellte öffentliche Gut hinaus einen wahrnehmbaren individuellen Zusatznutzen zu generieren. So bietet etwa der *ADAC* eine ganze Palette an Serviceleistungen für Autofahrer, die viele Mitglieder anziehen dürften, denen die vom Verband vertretene Verkehrspolitik ziemlich gleichgültig ist.

Allgemein folgt aus dem Schwarzfahrerproblem, dass relativ kleine Gruppen, die klare Ziele verfolgen und gut organisiert sind, die besten Chancen auf einen unverhältnismäßig großen politischen Einfluss haben. Dies gilt vor allem, wenn der Nutzen der Lobbytätigkeit konzentriert, der Schaden hingegen stark gestreut ist. Beispielsweise erklärt sich so in der Agrarpolitik die überproportionale Bedeutung des Bauernverbandes im Verhältnis zu den Verbraucherverbänden. Großgruppen wie Verbraucher, Sparer oder auch Steuerzahler lassen sich nicht so leicht organisieren und auf gemeinsame Ziele festlegen.

Interessengruppen bilden sich also nur unter bestimmten Voraussetzungen. Zu fragen ist aber auch nach den Bedingungen für ihren Erfolg. Weshalb können sich Partikularinteressen im Prozess der finanzpolitischen Willensbildung oftmals durchsetzen? Verbände üben Einfluss aus, indem sie sich zwischen Wähler und Gewählte schieben und beide Seiten interessengebunden informieren. Politiker kennen die Präferenzen ihrer Wähler typischerweise nur unvollkommen. Die diversen Lobbys liefern unüberhörbare Informationen

über die (vermeintlichen) Präferenzen der von ihnen vertretenen Wählerklientel. Sie geben aber auch selektive Informationen an ihre Mitglieder, um diese vom Nutzen des Verbandes zu überzeugen. Ähnlich der Bürokratie nutzen Interessengruppen ihren Wissensvorsprung und ihren durchaus vorhandenen Sachverstand zur gezielten Beeinflussung der Politik. Besonders groß ist die Wirkung der Verbände, wenn ihre Vertreter in Parlament oder Bürokratie gelangen. Ein klares Signal für das erfolgreiche Bemühen um solche Einflusssphären ist z.B. der hohe Anteil von Gewerkschaftsfunktionären und Staatsbediensteten in den Parlamenten. Besonders intensive Interaktionen zwischen Interessengruppen, Bürokratien und Abgeordneten werden bekanntlich als politischer Filz bezeichnet.

Welche Konsequenzen hat das Einwirken der Verbände und Interessengruppen auf die Mehrheitsentscheidungen im Rahmen der Gesetzgebung? Es stellt sich die Frage, wie Mehrheiten zustande kommen, wenn von den vorgeschlagenen Maßnahmen im Wesentlichen nur einzelne Interessengruppen, also Minderheiten profitieren. Eine wichtige Rolle spielen die bereits erwähnten Unterschiede der Organisierbarkeit von kleinen und großen Gruppen. Interessenverbände und Bürokratie sind wohl organisiert und verfügen über entscheidungsrelevante (Fehl-) Informationen. Dagegen sind die zur Finanzierung herangezogenen Steuerzahler häufig nicht organisiert und sich der Belastung nicht (voll) bewusst. Selbst wenn die Belastung erkannt wird, hat der Einzelne häufig nur marginale Lasten zu tragen und leistet entsprechend geringen Widerstand. Erst die Summe der interessengeleiteten Entscheidungen kommt die Gesellschaft teuer zu stehen. Daher existieren zuwenig Anreize, Gegenmacht gegen die diversen Einzelinteressen aufzubauen.

Hinzu kommt, dass Abgeordnete in unterschiedliche Beziehungsgeflechte eingebunden sind. Dies bestärkt die Neigung, durch Stimmentausch Paketlösungen herbeizuführen, von denen mal die eine, mal die andere Interessengruppe profitiert. Das Kuhhandel-Image des Stimmentauschs in der repräsentativen Demokratie besteht insofern zu recht. Allzu häufig bestimmen Sonderinteressen anstelle des Gemeinwohls die politischen Beschlüsse. Natürlich stellen die Verbände ihre eigennützigen Anliegen oftmals so dar als ob sie im wohlverstandenen Interesse der Allgemeinheit lägen. Mit Blick auf die politische Durchsetzbarkeit wird die Werftindustrie beispielsweise keine direkten Subventionen verlangen, sondern eher für den Bau neuer Küstenwachschiffe eintreten. Und eine Lehrergewerkschaft dürfte voraussichtlich leichter Beifall für die Forderung nach mehr Lehrern erhalten als für hohe Gehaltsforderungen.

Auch wenn das Ausmaß der Interessenorientierung der Politik umstritten sein mag, ist kaum zu übersehen, dass sich bei nahezu jeder politischen Entscheidung die Interessengruppen lautstark zu Wort melden. In Wahlen setzen sich mithin keineswegs die Präferenzen des Medianwählers durch. Vielmehr haben die Interessen der durchschlagskräftigen Verbände erheblichen Einfluss auf Niveau und Struktur der Staatsleistungen. Zudem fördert die Lobbytätigkeit insgesamt die Tendenz zur Ausweitung der Staatsleistungen.

2.2.5 Berücksichtigung gesellschaftlicher Bedürfnisse

Neben dem individualistischen Ansatz, der die ökonomische Theorie der Politik prägt, hat es immer Bestrebungen gegeben, den Menschen als soziales Wesen zu begreifen, das die Kooperation mit anderen sucht und an einer dauerhaften Sicherung seiner Existenz interessiert ist. Auch wenn man das Prinzip Eigennutz für eine dominierende Eigenschaft des Menschen hält, scheint die Erweiterung des *homo oeconomicus* zu einem Staatsbürger, der die gesellschaftlichen Voraussetzungen seiner Existenz (manchmal und in Grenzen) erkennt, den Realitätsbezug der Überlegungen zu verbessern.

Der individualistische Ansatz klammert relevante Aspekte in dem Bestreben aus, staatliche Leistungen analog zur privaten Wirtschaft nach einem einheitlichen Prinzip zu erklären. Zahlreiche Staatsleistungen, die tatsächlich existieren und von demokratisch legitimierten Entscheidungsträgern beschlossen wurden, lassen sich auf diese Weise kaum verstehen. Beispielsweise gibt es im Bereich der Sozialleistungen viele Maßnahmen, die von der Mehrheit der Bürger unter dem Aspekt des direkten Eigennutzes kaum akzeptiert würden. Dennoch findet das soziale Sicherungssystem im Prinzip breite Zustimmung. Werte wie Gerechtigkeit und Solidarität, die unterschiedlich motiviert und ausgeprägt sein mögen, spielen im Bewusstsein von Wählern und auch von Politikern eine wichtige Rolle.

Von den Nutzenvorstellungen des Einzelnen her sind die Probleme der öffentlichen Finanzwirtschaft daher nicht voll zu verstehen. In einer repräsentativen Demokratie gibt es politische Spielräume für die Durchsetzung unpopulärer Einzelprojekte, sofern sich die Politiker dabei an nachvollziehbaren Wertvorstellungen orientieren, die von größeren Bevölkerungsschichten geteilt werden. Häufig wird gerade im Vertrauen auf ein solches Handeln gewählt, ohne dass der einzelne Wähler sich überhaupt um Detail- und Spezialprobleme politischer Entscheidungen kümmert. Allerdings scheint der Vertrauensvorschuss für Politiker in letzter Zeit abzunehmen. Ursache ist aber bestimmt nicht die intensivere Auseinandersetzung der Wähler mit ökonomischen Problemen; eher schon das Gefühl, durch die Finanzierung des Staates insgesamt zu stark belastet zu sein.

2.3 Zusammenfassung

Die ökonomische Theorie der Politik ist gekennzeichnet durch die Annahme der persönlichen Nutzenmaximierung bei allen politischen Akteuren. Diese Perspektive verkürzt die politische Willensbildung in einer repräsentativen Demokratie, betont aber auch einige wichtige Aspekte, die sich anders kaum erklären lassen. Ein fundamentales Ergebnis des polit-ökonomischen Ansatzes ist das Medianwählertheorem. Analog zur direkten Demokratie entscheidet der Medianwähler unter bestimmten Voraussetzungen die Konkurrenz zwischen Stimmen maximierenden Politikern bzw. Parteien. Diese werden sich dement-

sprechend an den Medianwählerpräferenzen orientieren. Der politische Wettbewerb sorgt darum trotz des eigennützigen Verhaltens aller Beteiligten für eine Ausrichtung an den Bürgerpräferenzen und damit für kollektiv nützliche politische Beschlüsse. Hinsichtlich der Bereitstellung öffentlicher Güter folgt daraus gleichwohl im Allgemeinen keine allokativ effiziente Lösung.

Das Medianwählermodell ist zu modifizieren, falls mehrgipflige Präferenzen vorliegen. Es bestehen dann Anreize zur Bildung mehrerer Parteien mit unterschiedlichen ideologischen Positionen. Hierdurch kommt der Stimmentausch ins Spiel. Mögliche, aber nicht zwingende Folge ist eine Tendenz zum Überangebot an öffentlichen Gütern, weil allein nicht mehrheitsfähige und zugleich nicht nützliche Ausgabenprogramme realisierbar sind. Zudem vernachlässigt das Medianwählermodell ideologische Faktoren und trifft heroische Annahmen über das Wählerverhalten. Die Wähler sind rational handelnde, gut informierte Staatsbürger. Dagegen spricht zum einen die modellimmanente Tendenz zum Nichtwählen, zum anderen der Einfluss von Ideologien und Partikularinteressen auf die Wahrnehmung politischer Probleme. Daher kann man sagen: Für einen großen Teil der finanzpolitischen Entscheidungen ist der Zusammenhang zwischen den Präferenzen der Bürger und der praktizierten Politik eher schwach ausgeprägt. Politiker haben in einer repräsentativen Demokratie beachtliche Handlungsspielräume zur Verfolgung eigener Ziele.

Weiterführende Einsichten liefert der Ansatz der ökonomischen Theorie der Bürokratie. Politiker stehen zwar im Wettbewerb um Wählerstimmen, was sie zur Rücksichtnahme auf die Wünsche der Wähler anspornt. Sie sind aber bei der Umsetzung ihrer Programme auf die Mitwirkung der staatlichen Behörden angewiesen. Deren Mitarbeiter werden aus polit-ökonomischer Sicht nicht allein als unparteiische Sachwalter des öffentlichen Interesses verstanden, sondern vornehmlich als Individuen, die eigene Ziele verfolgen. Zwar mag diese Annahme, die klar im Widerspruch zu den „hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums“ (Art. 33 GG) steht, die tatsächlichen Verhältnisse überzeichnen. Im Prinzip überzeugend erscheint jedoch die These, dass eigennützig handelnde, ihr Budget maximierende Bürokraten tendenziell für ein Überangebot öffentlicher Leistungen sorgen, das zu überhöhten Kosten erstellt wird.

Verstärkt wird das Problem der mangelhaften Orientierung an den Bedürfnissen der Bürger durch deren eigenes Wirken in Verbänden und Interessengruppen. Die Attraktivität der Interessengruppen für die Mitglieder beruht hauptsächlich auf der im Einzelnen oft zutreffenden Annahme, dass andere die Kosten der erreichten Vergünstigungen tragen. Je mehr Interessengruppen erfolgreich sind, desto weniger gelingt freilich im Durchschnitt eine Überwälzung der Kosten auf unbeteiligte Dritte. Diese Erkenntnis wird den Lobbyismus nicht eindämmen, solange die einzelnen Gruppen davon (scheinbar) profitieren. Intensive Lobbyaktivitäten sind jedenfalls in der Summe mit einer noch weiter gehenden Entkoppelung der Staatsleistungen von den Wählerwünschen verbunden. Der damit ein-

hergehende Wohlfahrtsverlust spricht für eine Begrenzung der Einflussmöglichkeiten organisierter Gruppen. Stattdessen werden sie in der Praxis noch durch die regelmäßige Anhörung der Verbandsvertreter im Gesetzgebungsverfahren gestützt.

Die vorstehenden Überlegungen zeigen, dass eine repräsentative Demokratie nur mit erheblichen Einschränkungen in der Lage ist, Bürgerpräferenzen aufzudecken, zu bündeln und in finanzpolitische Entscheidungen umzusetzen. Ökonomisch effiziente Lösungen kommen in der Regel nicht zustande. Allerdings sollte man hierbei nicht übersehen, dass effiziente Lösungen ebenso im privaten Sektor nur den theoretischen Idealfall kennzeichnen. Infolgedessen sollte man von einem Wahlsystem nicht zuviel verlangen. Immerhin ermöglicht es grundlegend die Überwindung des Marktversagens bei öffentlichen Gütern, auch wenn im Einzelnen erhebliche Unvollkommenheiten auftreten. Die relativ eindeutige Tendenz zum Überangebot staatlicher Leistungen und zur Verzerrung ihrer Struktur zugunsten der Interessen der Verbände signalisiert aber durchaus Reformbedarf. Chancen für Verbesserungen liegen insbesondere in der Steuerung der öffentlichen Verwaltung nach Leistungszielen und vielleicht auch, zumindest auf lokaler Ebene, in der stärkeren Anwendung direkter Demokratieelemente.

3 Das „Gesetz“ der wachsenden Staatsausgaben

Im letzten Kapitel wurden einige politische Faktoren herausgearbeitet, die ein Überangebot an öffentlichen Gütern begründen können. Wir wollen uns nun mit der Entwicklung und den Bestimmungsgründen von Niveau und Struktur der Staatsaktivitäten aus der Perspektive einer positiven, nicht primär an Effizienzkriterien orientierten Analyse befassen. Im Vordergrund steht hier die Frage, wie sich die Staatstätigkeit tatsächlich entwickelt hat und welche Bestimmungsfaktoren dafür entscheidend waren.

3.1 Indikatoren der Staatstätigkeit

3.1.1 Zur Erfassung staatlicher Aktivitäten

Die öffentliche Finanzwirtschaft umfasst nur einen Teil der staatlichen Aktivitäten. Diese reichen von der hoheitlichen Anordnung über die Bereitstellung von Leistungen bis zu Transferzahlungen. Öffentliche Aufgaben können also nicht nur mit Hilfe von Ausgaben, z.B. mit Subventionen oder Sozialleistungen, erfüllt werden, sondern auch durch Einnahmenverzicht oder durch staatliche Normsetzungen und Verordnungen. Daraus folgt, dass die Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung sehr unterschiedlich ausfallen und in einer einzigen statistischen Kennziffer, etwa in der Staatsausgabenquote, nur unzureichend erfasst werden kann.

Ein illustratives Beispiel ist die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Ein solches Gesetz hat erhebliche Konsequenzen für die Arbeitnehmer, denen die Lohnfortzahlung zufließt, und für die Arbeitgeber, die zur Finanzierung herangezogen werden. Die Staatsaktivität in Form eines Gebots erzwingt hier umfangreiche Leistungen, schlägt sich aber praktisch kaum in den Zahlen der Staatsaktivität nieder. Wenn die gesetzliche Krankenversicherung die Lohnfortzahlung ganz oder teilweise übernimmt, erhöht sich dagegen zwangsläufig der zahlenmäßige Ausweis der Staatsaktivität. Dennoch wäre eine solche „Reform“ bei einer Finanzierung der Mehrausgaben der Krankenversicherung über höhere Arbeitgeberbeiträge materiell völlig unerheblich.

Ähnlich verhält es sich, wenn der Staat dasselbe wirtschaftspolitische Ziel mittels Mehrausgaben (Subventionen) oder mittels Einnahmenverzicht (Steuervergünstigungen) erreichen kann. Die Verrechnung des zuvor als Transferausgabe gebuchten Kindergeldes mit der Einkommensteuerschuld verkleinert beispielsweise optisch den Staatsanteil, obwohl auch in diesem Fall keine substanzielle Veränderung eintritt. Es besteht also prinzipiell

die Gefahr, dass wesentliche Aspekte der Staatstätigkeit infolge der dominanten Ausrichtung auf die öffentlichen Finanzen und insbesondere auf die Staatsausgaben unberücksichtigt bleiben. Bei internationalen und intertemporalen Vergleichen besteht deswegen ein erhebliches Risiko von Fehlbeurteilungen.

Eine wichtige Rolle spielt in diesem Kontext außerdem die Abgrenzung des Staates vom privaten Sektor. Neben den Gebietskörperschaften sind auf jeden Fall die Sozialversicherungen einzubeziehen. Andernfalls gelangt man gerade bei längerfristigen Betrachtungen zu einem ungenauen oder gar falschen Bild der Entwicklung der Staatstätigkeit. Andere *Parafisci*, die vorwiegend öffentliche Aufgaben wahrnehmen, etwa in den Bereichen Sozialpolitik, Wohnungspolitik, Regionalpolitik und Wirtschaftsförderung, dürfen ebenfalls nicht vernachlässigt werden. Dies unterstreichen die Erfahrungen mit der Finanzpolitik im Gefolge der Wiedervereinigung. Über den *Fonds Deutsche Einheit* und die *Treuhandanstalt* wurden auch quantitativ bedeutende Staatsleistungen erbracht. Die praktizierte „Flucht aus dem Budget“ bewirkt eine Unterschätzung des Staatsanteils, wenn die Haushalte der betreffenden Institutionen nicht in die Messung eingehen.

Weitere Probleme der korrekten Erfassung der Staatstätigkeit ergeben sich aus der vorherrschenden Verwendung einfacher Haushaltskennzahlen. Einige Beispiele seien kurz erwähnt. (1) Der Staat kann Ausgaben sparen, indem er von seinen Bürgern unentgeltliche Leistungen verlangt (z.B. Schöffenamt, Wehrdienst). Dieser versteckte Staatsbedarf schlägt sich nicht in den öffentlichen Haushalten nieder, was zu einer Unterschätzung der Staatstätigkeit beiträgt. (2) Der staatliche Vermögensbestand (Straßen, Gebäude) gibt permanent Leistungen ab, die in den laufenden Ausgaben nicht zum Ausdruck kommen. Infolgedessen wird die Bedeutung öffentlicher Investitionen für Wirtschaft und Gesellschaft oftmals nicht gebührend gewürdigt. (3) Globale Maßzahlen können Teile der Staatsaktivität verdecken. Neben den Staatsquoten hat zum Beispiel die Struktur der Einnahmen und Ausgaben erheblichen Einfluss auf die Wirkungen der öffentlichen Finanzen. (4) Finanzbeziehungen zwischen verschiedenen öffentlichen Haushalten müssen bereinigt werden, wenn es um die gesamte Staatstätigkeit geht. Die Haushalte der Länder und Gemeinden enthalten z.B. jeweils die kommunalen Finanzzuweisungen, so dass eine einfache Addition zu Doppelzählungen führen würde. (5) Umgekehrt können auch haushaltstechnisch bedingte Auslassungen den Informationswert der Maßzahlen mindern. Wenn der Gemeindehaushalt untergeordnete Haushalte (z.B. Müllabfuhr) nur mit dem Nettobetrag ausweist, der auch gleich Null sein kann, wird das Ausmaß der Staatstätigkeit unterschätzt.

Für den gemessenen Umfang der Staatstätigkeit entscheidend ist letzten Endes, welche Ausschnitte der Staatstätigkeit in die Betrachtung einbezogen werden. Je nach Erkenntnisinteresse können dabei unterschiedliche, problembezogene Abgrenzungen getroffen werden. Nicht immer interessiert das Niveau der gesamten Staatstätigkeit. Klar ist auch, dass eine einzige globale Maßzahl keine ausreichenden Informationen liefern kann.

3.1.2 Finanzwirtschaftliche Kennzahlen

Abgesehen von der grundsätzlich unvollständigen Erfassbarkeit der staatlichen Aktivitäten stellt sich die Frage nach der jeweils begrenzten Aussagefähigkeit der Maßzahlen finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit. Das Problem wird deutlich, wenn man die Konstruktion der diversen Maßzahlen genauer betrachtet. Um die Staatstätigkeit messen und vergleichen zu können, werden absolute Größen, Änderungsraten dieser Größen sowie Anteilswerte und Verhältniszahlen verwendet.

Absolute Größen sind zur Beurteilung staatlicher Aktivitäten kaum geeignet, selbst wenn reale Werte vorliegen. So ist es beispielsweise grob irreführend, wenn Politiker eine aktuelle Steuersenkung als „größte Steuerreform aller Zeiten“ verkaufen und sich dabei auf einen Vergleich absoluter Eurobeträge beziehen. Es kann gut sein, dass eine weiter zurückliegende Steuersenkung sowohl relativ zum Sozialprodukt als auch relativ zum zu versteuernden Einkommen der Staatsbürger wesentlich stärker ins Gewicht fiel. Außerdem spielen für die Beurteilung der Staatstätigkeit strukturelle Veränderungen, beispielsweise Verschiebungen zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben eine Rolle, die sich bei Verwendung absoluter Zahlen nur schwer erkennen lassen.

Die genannten Einwände betreffen auch, wenngleich in geringerem Maße, die Veränderungsraten der finanzwirtschaftlichen Größen. Ohne Relativierung mit der Wachstumsrate des Sozialproduktes kann aus einem prozentualen Anstieg der Staatsausgaben noch nicht auf eine steigende ökonomische Bedeutung des Staates geschlossen werden. Zudem muss die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen vor dem Hintergrund der Bevölkerungsentwicklung gesehen und relativiert werden. Absolut wachsende (Bildungs-) Ausgaben dürfen beispielsweise nicht ohne weiteres als Indiz für eine bessere Versorgung der Bürger mit Staatsleistungen (Studienplätzen) gelten.

Aus diesen Überlegungen folgt hauptsächlich, dass sich die Bedeutung des staatlichen gegenüber dem privaten Sektor einer Volkswirtschaft prinzipiell erst bei einer Relativierung mit dem jeweiligen Sozialprodukt erschließt. Dies spricht sowohl bei intertemporalen als auch bei internationalen Vergleichen generell für die Verwendung von Staatsquoten. Wenn es um einen Vergleich der Versorgungslagen geht, kann darüber hinaus der Gebrauch von Pro-Kopf-Größen erhellend sein. Schließlich bietet es sich an, ergänzend zu den globalen Staatsquoten Kennziffern der Struktur der öffentlichen Haushalte in Betracht zu ziehen. Auch die Verwendung von Staatsquoten ist jedoch keineswegs unproblematisch. Die Auswahl der Zähler (Ausgabengröße) und Nenner (Bezugsgröße) determiniert in starkem Maße das mit Hilfe der Kennzahl gewonnene Bild.

Als Bezugsgröße wird am häufigsten das Bruttoinlandsprodukt herangezogen, das den umfassendsten Ausdruck der gesamtwirtschaftlichen Aktivität darstellt. Im Grunde ist diese Vorgehensweise jedoch suboptimal, denn jede auf das Bruttoinlandsprodukt bezo-

gene Staatsquote reflektiert nicht allein die Staatsaktivität, sondern auch die konjunkturelle Entwicklung. Daher erscheint es prinzipiell angezeigt, das Produktionspotential als Bezugsgröße zu verwenden. Bei einem Anstieg der Staatsausgaben mit der Wachstumsrate des Produktionspotentials bleibt die potentialorientierte Quote konstant und signalisiert damit zutreffend einen konjunkturneutralen Ausgabenpfad. Demgegenüber steigt der Anteil am Bruttoinlandsprodukt in der Rezession und fällt in der Hochkonjunktur. Bei rückläufigem Auslastungsgrad des Produktionspotentials ist ein zunehmender Staatsausgabenanteil demzufolge kein klares Indiz für wachsende Staatsaktivitäten. Eine grobe Konjunkturbereinigung durch potentialbezogene Bildung der Quoten dürfte deren Aussagekraft mithin deutlich verbessern. Gegen diese Vorgehensweise spricht allenfalls die Tatsache, dass das Produktionspotential eine nicht exakt bestimmbare Schätzgröße darstellt.

Manchmal wird auch das Volkseinkommen als Bezugsgröße verwendet, vor allem im Zusammenhang mit Kennzahlen der Einkommensverteilung. Die *Lohnquote* wird gewöhnlich als Anteil der Löhne (einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) am Volkseinkommen berechnet. Die damit korrespondierende *Gewinnquote* umfasst den entsprechenden Anteil der Unternehmens- und Vermögenseinkommen. Nach Abzug der jeweiligen direkten Abgaben können daraus Nettolohn- und -gewinnquoten gebildet werden, die sich zusammen mit dem Anteil der direkten Abgaben am Volkseinkommen zu eins ergänzen. Hiermit wird aber der Einfluss des Staates auf die Einkommensverteilung keineswegs vollständig abgebildet, denn der Staat greift auch mit indirekten Steuern auf das gesamtwirtschaftliche Einkommen zurück. Infolgedessen dürfte das Nettonationaleinkommen, das die indirekten Steuern enthält, eine aussagekräftigere Bezugsgröße für makroökonomische Verteilungsmaße sein.

Neben der verwendeten Bezugsgröße entscheidet selbstverständlich die Ausgaben- bzw. Einnahmengröße über den gemessenen Staatsanteil. Soll die Staatsaktivität global analysiert werden, so bieten sich auf der Ausgabenseite des Budgets im Wesentlichen zwei Aggregate an: (1) die Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen und (2) die gesamten Staatsausgaben unter Einschluss der Transferzahlungen. Erstere bringen die direkte Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch den Staat zum Ausdruck und sind daher geeignet, wenn es um die Verwendung des Sozialprodukts und die Allokation geht (private versus öffentliche Güter). Sollen neben der staatlichen Güterverwendung auch die Umverteilungsaktivitäten aufgezeigt werden, so ist die Verwendung der umfassenderen Gesamtausgaben dagegen zweckmäßig. Neben der Gesamtausgabenquote kann in diesem Kontext auch der Blick auf Sozialleistungsquoten interessant sein.

Generell ist bei der Quotenbildung zwischen echten Quoten und reinen Beziehungszahlen zu unterscheiden. Bei einer echten Quote sind die Größen im Zähler zugleich Teil der Bezugsgröße im Nenner. Beispielsweise stellt der Anteil der Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen am Bruttoinlandsprodukt eine echte Quote dar. Bei einer Verhältniszahl

tauchen dagegen nicht alle Größen im Zähler auch in der Bezugsgröße im Nenner auf. Der Anteil der gesamten Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt bildet keine echte Quote, da die Transferzahlungen nur in den Staatsausgaben, aber nicht im Bruttoinlandsprodukt enthalten sind. Diese Staatsquote ist vielmehr eine Relation, die den größtmöglichen Ausdruck der Staatstätigkeit im Verhältnis zum Sozialprodukt darstellt. Sie sagt jedoch nur wenig aus über die Beanspruchung des Sozialprodukts durch den Staat oder über das Verhältnis von Markt- zu Staatssektor.

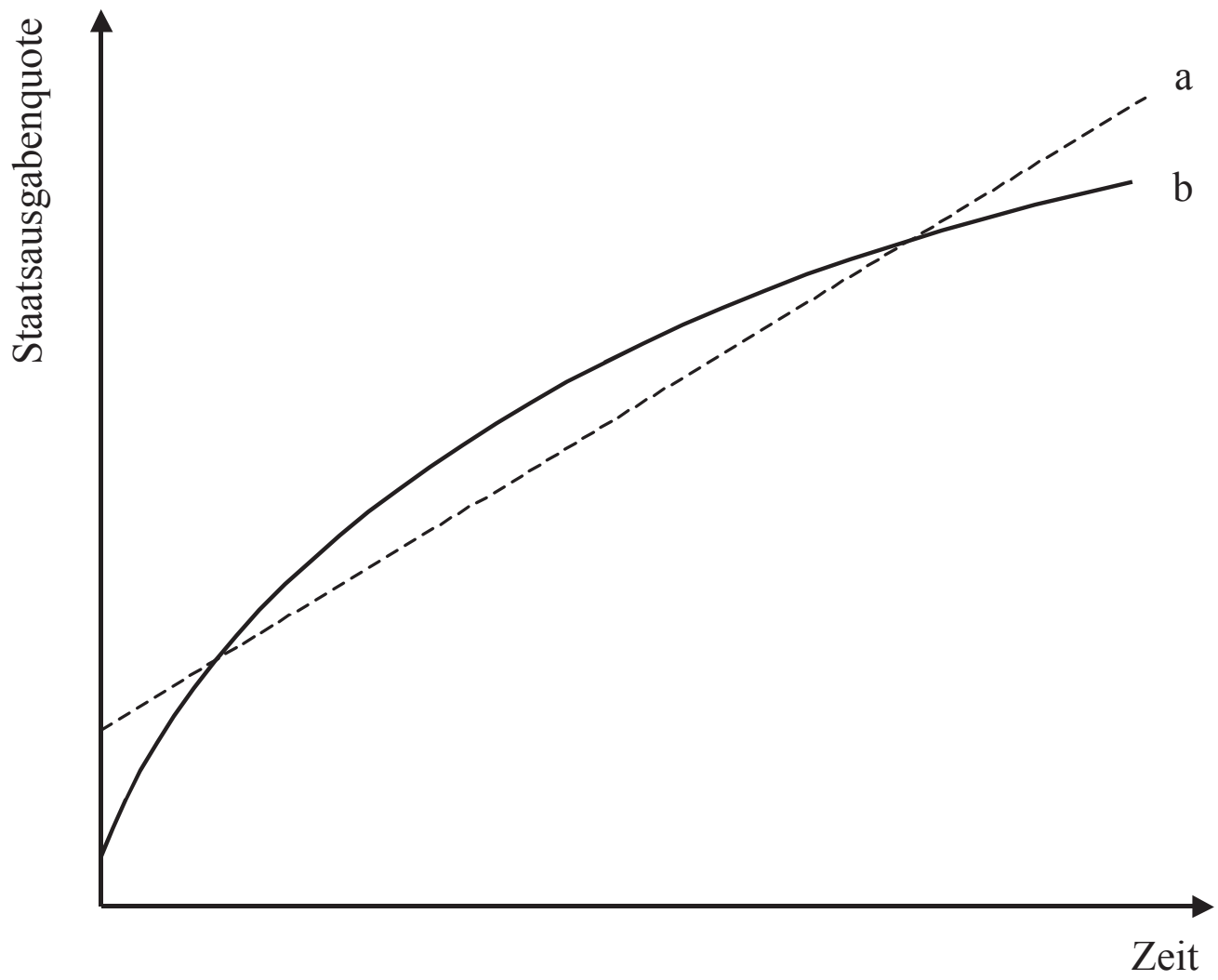
Die üblichen Staatsquoten bewerten Mengen mit laufenden Preisen. Solange die Preisindizes der in Relation gesetzten Größen sich nicht gravierend unterschiedlich entwickeln, ist das ein vernachlässigbares Problem. Davon kann jedoch nicht einfach ausgegangen werden. Schon der ausgeprägte Dienstleistungscharakter staatlicher Leistungen spricht dafür, dass deren Preise tendenziell stärker steigen als das durchschnittliche Preisniveau. Insofern erscheint es nahe liegend, neben den nominalen auch reale Staatsquoten zu ermitteln. Allerdings ist deren Zuverlässigkeit begrenzt. Da Staatsleistungen mit ihren Kosten bewertet werden, lassen sich Preise und Mengen generell nicht aufspalten. Praktisch löst man das Problem durch Deflationierung der Inputs. Dabei muss im Bereich der Personalausgaben die Produktivitätsentwicklung willkürlich unterstellt werden, um Änderungen der Leistungen der Bediensteten zu berücksichtigen. Grundlegend sind auch die Schwierigkeiten bei den monetären Transfers, die von den Empfängern verwendet werden und sich daher nicht klar zuordnen lassen. Insgesamt ist die Preisbereinigung recht willkürlich und erhöht daher den Informationsgehalt der Staatsquoten nicht systematisch.

3.2 Ansätze zur Erklärung der Ausgabenentwicklung

3.2.1 Das Wagnersche Gesetz

Die tatsächliche Entwicklung der Staatstätigkeit und die dahinter stehenden Einflussgrößen waren schon früh Gegenstand finanzwissenschaftlicher Untersuchungen. Den Ausgangspunkt bildet ein von Adolph *Wagner* formuliertes und nach ihm benanntes Gesetz: „… geschichtliche (zeitliche) und räumliche, verschiedene Länder umfassende Vergleiche zeigen, daß bei fortschreitenden Culturvölkern … regelmäßig eine Ausdehnung der Staatsthätigkeiten und der gesamten öffentlichen, durch die Selbstverwaltungskörper neben dem Staate ausgeführten Thätigkeiten erfolgt“ (*Wagner*, 1893, 893). Aus diesem „Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit“ folgert Wagner das „Gesetz der wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs“, d.h. er unterscheidet Staatstätigkeit im umfassenden Sinne und staatliche Finanzwirtschaft. Die langfristige Entwicklung der öffentlichen Ausgaben relativ zum Sozialprodukt hat für entwickelte Industriestaaten die Wagnersche These in der Tendenz bestätigt.

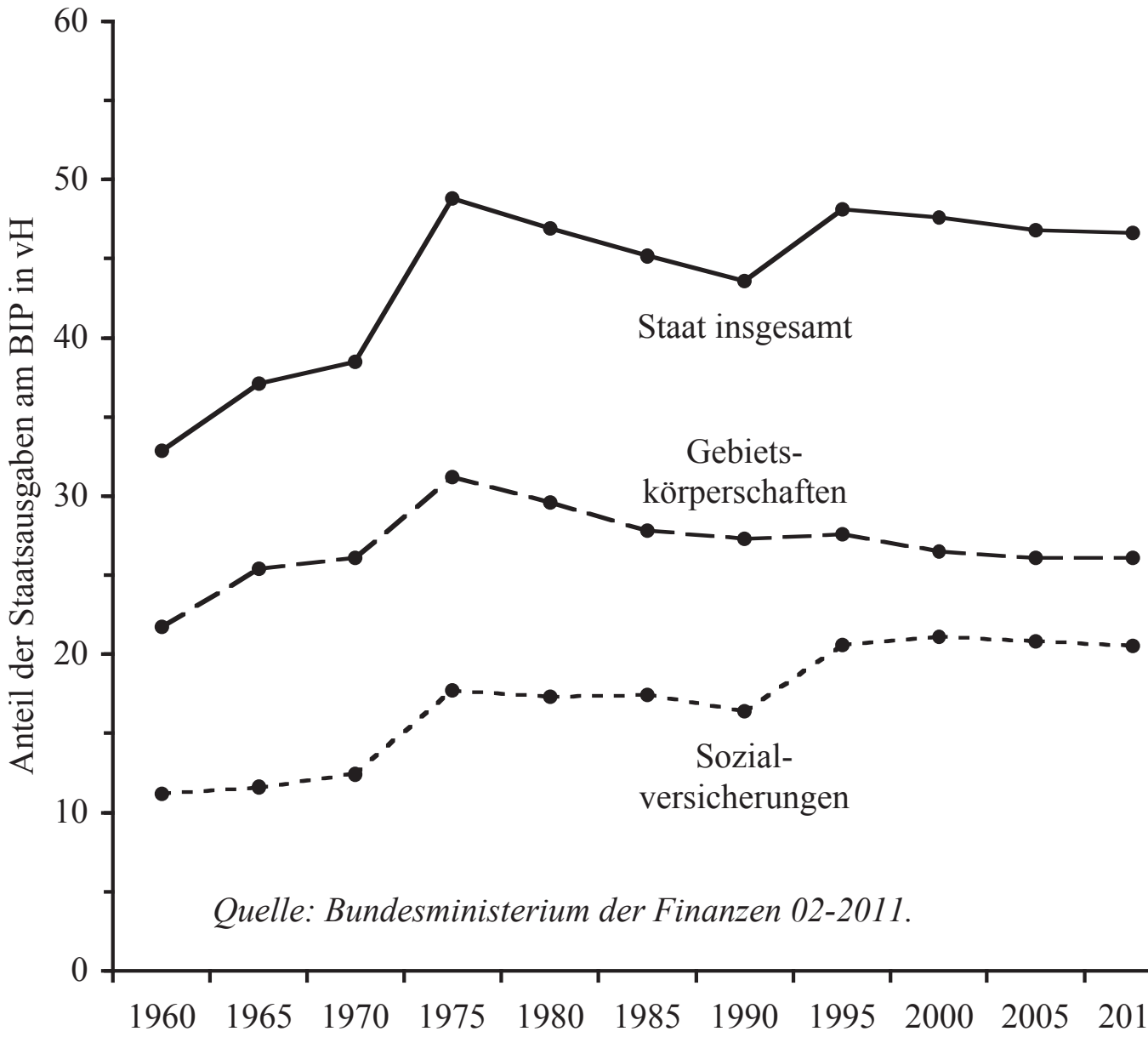
Adolph *Wagner* hat selbst nach einer Begründung des nach ihm benannten Gesetzes gesucht. Er geht davon aus, dass dem Staat im historischen Wandel neue Aufgaben auf dem Gebiete des *Kultur- und Wohlfahrtszweckes* zufallen, während seine alten Aufgaben auf dem Gebiete des *Rechts- und Machtzweckes* weitgehend bestehen bleiben oder sogar verstärkt wahrgenommen werden. Hinter der von *Wagner* erkannten Tendenz zur absoluten und relativen Ausdehnung der Staatstätigkeit steht mithin der Übergang vom Ordnungs- zum Wohlfahrtsstaat. Seine Überlegungen laufen darauf hinaus, dass öffentliche Güter in der Bedürfnispyramide beständig an Bedeutung gewinnen (Allokation), und dass der moderne Produktionsprozess Probleme aufwirft, die zunehmende staatliche Interventionen rechtfertigen, etwa im Bereich der Konjunktursteuerung (Stabilisierung) und der Korrektur der Einkommens- und Vermögensverteilung (Distribution).



Das Wagnersche Gesetz *Abb. C-16*

Abbildung *C-16* illustriert den Verlauf der Staatsausgabenquote gemäß der Entwicklungshypothese von *Wagner* in zwei idealtypischen Varianten. Die nicht nur absolute, sondern im Verhältnis zum Sozialprodukt auch relative Ausdehnung der Staatstätigkeit manifestiert sich in einer trendmäßig anwachsenden Ausgabenquote. Ein linearer Anstieg (Variante a) erscheint freilich wenig plausibel, denn ein Anteil kann nicht unbegrenzt wachsen. Realistischer ist ein Anstieg mit abnehmendem Tempo, der auch eine Obergrenze für den Staatsanteil als Möglichkeit einschließt (Variante b). Diese Interpretation deckt sich au-

ßerdem besser mit den empirischen Fakten, denn die im 20. Jahrhundert insgesamt kräftig gestiegenen Staatsanteile scheinen in vielen Ländern in den 70er und 80er Jahren einen Höhepunkt erreicht und sich seither kaum noch verändert zu haben.



Quelle: Bundesministerium der Finanzen 02-2011.

Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland *Abb. C-17*

Abbildung *C-17* zeigt die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland von 1960 bis 2010. Der Anstieg der Ausgabenquote bis Mitte der 70er geht weniger auf eine Ausdehnung der Ausgaben für Güter und Dienstleistungen, sondern überwiegend auf eine Expansion der Transferzahlungen zurück. Von Mitte der 70er bis Anfang der 90er Jahre ist eine Reduktion des Staatsanteils zu beobachten. Er hat dann im Gefolge der Wiedervereinigung, vor allem durch wachsende Sozialausgaben, erneut zugenommen, doch ist der Höhepunkt inzwischen überschritten und eine Tendenz zur „Normalisierung“ erkennbar.

Im internationalen Vergleich liegt die deutsche Staatsquote 2010 mit 46,6% klar unter dem EU-Durchschnitt (50,6%). Viele EU-Staaten weisen aktuell Staatsquoten über 50% auf, darunter Frankreich (56,5%) und Großbritannien (51,1%), aber auch die skandinavischen Staaten, die ihre Quoten zuvor teils drastisch reduziert hatten. Die USA (43,2%) und Japan (40,4%) weisen traditionell deutlich geringere Staatsquoten auf.

Insgesamt kann man sagen, dass der von *Wagner* prognostizierte Übergang zum ausgabeintensiven Wohlfahrtsstaat weitgehend eingetreten ist. Allerdings dürften gegenwärtig Obergrenzen in Sicht sein. Auch hat sich die Entwicklung historisch nicht kontinuierlich vollzogen, sondern war durch eine Reihe von Verzögerungs- und Beschleunigungsphasen gekennzeichnet. Solche Bewegungsmuster stehen im Mittelpunkt der Erklärungsansätze von *Timm* sowie von *Peacock* und *Wiseman*.

3.2.2 Die Lag-Hypothese

Herbert *Timm* (1961) geht davon aus, dass die Staatstätigkeit erst nach Überwindung von einigen *lags*, von zeitlichen Verzögerungen, die mit der industriellen Entwicklung zusammenhängen, dauerhaft expandieren konnte. Er identifiziert vier Gründe für das vorübergehende Zurückbleiben der Staatstätigkeit hinter dem Wachstum des Sozialprodukts.

1. *Natürlicher lag*: Höhere Einkommen werden zunächst für den privaten Konsum verwendet. Erst wenn ein bestimmtes Einkommensniveau erreicht ist, werden superiore Bedürfnisse nach öffentlichen Gütern befriedigt, etwa nach Bildung, Gesundheit oder Altersvorsorge. Dies erinnert an die These von der öffentlichen Armut bei privatem Reichtum (*Galbraith*, 1958).

2. *Systembedingter lag*: Ein starkes industrielles Wachstum in der Marktwirtschaft geht in der Regel mit einem überproportionalen Anstieg der Investitionen und der Gewinne einher. Erst wenn diese Startphase überwunden ist, nehmen das Masseneinkommen und damit auch der Bedarf an superioren öffentlichen Gütern spürbar zu.

3. *Institutioneller lag*: Die Entwicklung genügend ausgeprägter und von hinreichend vielen Bürgern empfundener superiorer Bedürfnisse reicht nicht aus. Diese Bedürfnisse müssen sich auch politisch durchsetzen. Eine Voraussetzung hierfür ist die Bildung demokratischer Institutionen und der damit einhergehende politische Wille zur Schaffung wohlfahrtsstaatlicher Versicherungs- und Versorgungssysteme.

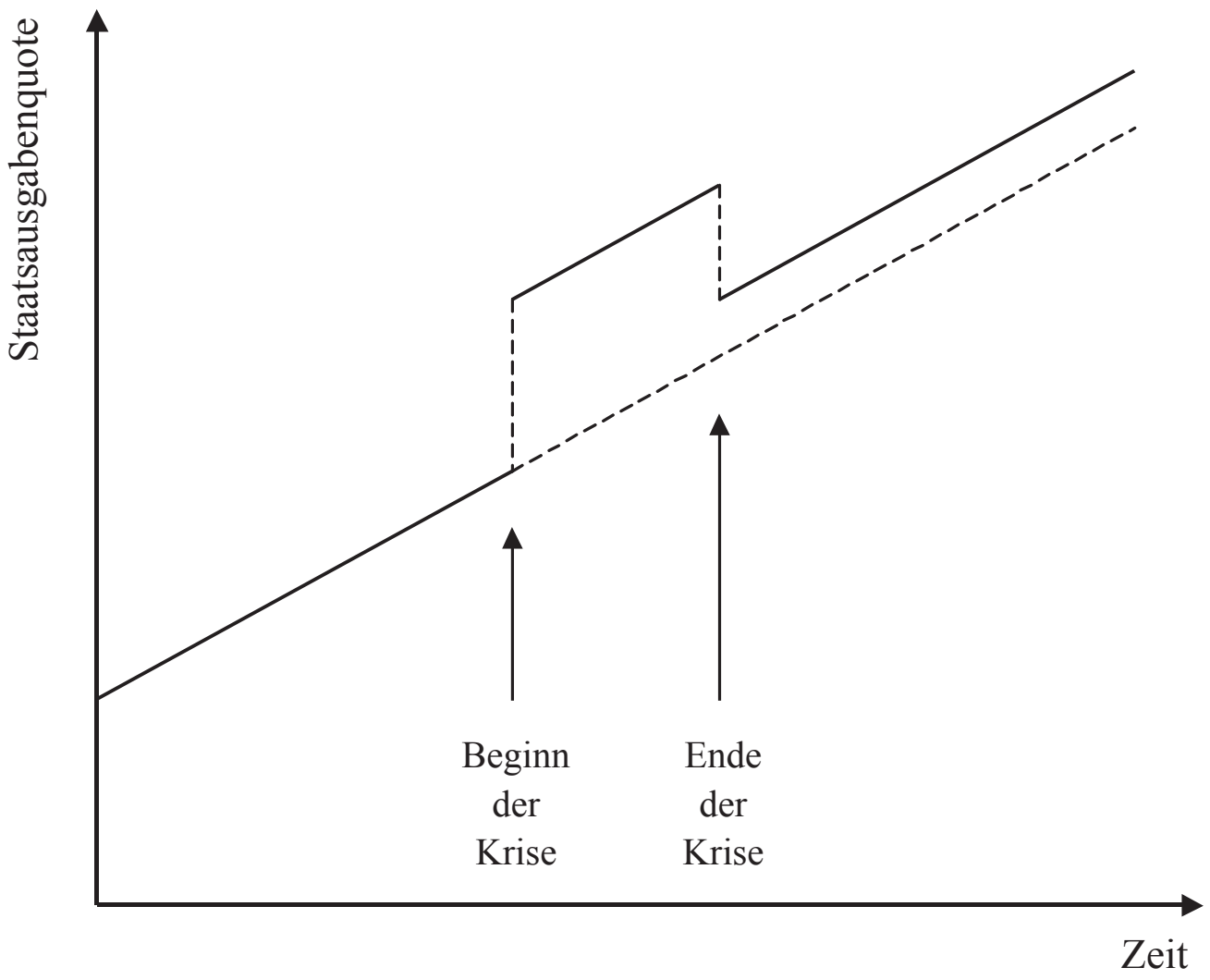
4. *Ideologischer lag*: Aufgrund der Erfahrungen mit dem Absolutismus wurde die Staatstätigkeit insbesondere in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts als Störfaktor der wirtschaftlichen Entwicklung gesehen. Das darauf gründende liberale Postulat des staatlichen Minimalbudgets hat die Expansion der Staatsausgaben zunächst gebremst.

Charakteristisch für die *Lag*-Hypothese ist neben der Betonung temporärer Entwicklungshemmnisse die Erklärung der Höhe und Struktur der Staatsausgaben aus der gesellschaftlichen Nachfrage nach Leistungen, die typischerweise den Charakter superiorer Güter haben. Wie *Wagner* setzt *Timm* an verschiedenen Entwicklungsstufen einer Volkswirtschaft an. Ein auch in Zukunft anhaltendes Ausgabenwachstum erscheint aus dieser Sicht aber keineswegs plausibel. Vielmehr ist nach einer Phase der Beschleunigung, des überproportionalen Wachstums, auch wieder eine Periode der Abflachung des Trends zu erwarten,

denn zeitweise superiore Bedürfnisse dürften mit zunehmender Befriedigung wieder in den Hintergrund treten. Der empirische Befund der seit längerem auf hohem Niveau stagnierenden Staatsquoten stützt diese Einschätzung.

3.2.3 Die Niveauverschiebungshypothese

Mit den Erklärungsversuchen von *Wagner* und *Timm* durchaus vereinbar ist die Niveauverschiebungshypothese, die von *Peacock* und *Wiseman* (1967) bezogen auf die Entwicklung in Großbritannien entwickelt wurde. Ausgangspunkt war die Beobachtung, dass die Erhöhung des Staatsanteils nicht kontinuierlich, sondern in Sprüngen verlaufen ist. Insbesondere die beiden Weltkriege brachten starke Ausgabenzuwächse, die anschließend nur teilweise korrigiert wurden. Nach kriegsbedingten Wachstumsprozessen kam es also nicht zu einem Absinken auf das Ausgangsniveau, ja nicht einmal auf das Niveau, das bei einer Fortschreibung des Vorkriegszuwachses zu erwarten gewesen wäre.



Der Displacement Effect *Abb. C-18*

Dieser in Abbildung *C-18* idealtypisch dargestellte *Displacement Effect* wird von *Peacock* und *Wiseman* polit-ökonomisch erklärt. Regierungen, die in der Regel zu höheren Ausgaben neigen, müssen in der Demokratie Rücksicht auf die Wähler nehmen. Diese bringen nur ungern höhere Steuern auf, so dass in normalen Zeiten kein überproportionaler Ausgabenanstieg zustande kommt. In Krisenzeiten können die Regierungen jedoch den Steu-

erwiderstand überwinden und die Steuerquote erhöhen. Das höhere Niveau, an das sich die Steuerzahler langsam gewöhnen, bleibt dann auch nach Überwindung der Krise bestehen, bis sich der Prozess wiederholt. Im Vergleich zu den anderen Erklärungsversuchen fällt auf, dass nicht primär die Nachfrage nach öffentlichen Gütern, sondern die politische Durchsetzbarkeit der Abgaben über das Ausgabenwachstum entscheidet.

Die Niveauverschiebungshypothese ist nicht auf Kriegszeiten beschränkt. Man kann sie z.B. gut heranziehen, um den Anstieg der Staatsquote während der ersten großen Nachkriegsrezession Mitte der 70er Jahre oder im Gefolge der Wiedervereinigung Anfang der 90er Jahre zu erklären. Der *Solidaritätszuschlag*, der zur Finanzierung des „Aufbau Ost" anfangs leicht zu vermitteln war, hat sich jedenfalls als dauerhaftes Phänomen erwiesen.

Bei Steuerprogression kann die Staatsquote auch ohne direkte Steuererhöhungen automatisch zunehmen. Jeder reale oder auch nur nominale Einkommensanstieg sorgt für heimliche Steuererhöhungen durch das Hineinwachsen in progressive Tarifbereiche (kalte Progression). Diese Automatik wird nur fallweise durch so genannte „Steuerreformen" und dann normalerweise nur unvollständig korrigiert. Da heimliche Steuererhöhungen von den Bürgern nicht so leicht bemerkt werden wie offene Tarifanpassungen, ist mit einem geringeren Abgabenwiderstand zu rechnen. Ein progressives Steuersystem kann auf diese Weise dem Staatsausgabenwachstum Vorschub leisten. Allerdings reicht hierzu eine progressive Einkommensteuer allein nicht aus, sondern die Steuereinnahmen müssen insgesamt schneller steigen als das Sozialprodukt.

3.2.4 Politische Determinanten des Ausgabenwachstums

Neben dem *Displacement Effect* können weitere politische Faktoren das Wachstum der Staatsausgaben fördern. Hierzu rechnen die im vorhergehenden Kapitel C.2 diskutierten Unvollkommenheiten des politischen Wettbewerbs sowie der Einfluss der Bürokratie und der Interessenverbände. Hinzu kommen Mängel der Haushaltsplanung. Häufig werden einmal bewilligte Ausgabeposten auch zukünftigen Etatentwürfen zugrunde gelegt und weder nach Art noch nach Umfang systematisch in Frage gestellt. Neu hinzutretende Aufgaben und Ausgaben führen dann leicht zu einer Vergrößerung des Etats, weil der Wegfall weniger dringlicher Ausgaben nicht mit gebührendem Nachdruck betrieben wird.

Auch die insbesondere vor Wahlterminen steigende Ausgabefreudigkeit der Parlamente begünstigt das Ausgabenwachstum. Im politischen Wettbewerb werden gerne Wahlgeschenke verteilt oder doch wenigstens in Aussicht gestellt, auch in Form unterlassener, aber eigentlich notwendiger Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen. Solche Strategien können, wenn sie in großem Stil eingesetzt werden, einen politischen Konjunkturzyklus erzeugen. Unabhängig von der Konjunkturlage werden unter Umständen vor der Wahl expansiv wirkende Defizite eingegangen, deren teilweise Konsolidierung anschlie-

ßend restriktive Effekte auslöst. In schlechter Erinnerung dürfte vielen Bürgern etwa die Zusicherung des damaligen Bundeskanzlers Helmut *Kohl* vor der ersten gesamtdeutschen Wahl 1990 geblieben sein, dass man keine Steuererhöhungen zur Finanzierung des Vereinigungsprozesses plane.

Fiskalillusion bei den Bürgern verstärkt die Erfolgsaussichten derartiger Wahltaktiken. Der Zusammenhang zwischen Staatsleistungen und ihren Kosten wird oftmals nicht hinreichend genau beachtet. Dazu tragen schon die unentgeltliche Leistungsabgabe und der fehlende direkte Bezug zur Besteuerung des einzelnen Bürgers bei. Verstärkt wird die Fiskalillusion durch die Verwendung relativ unmerklicher Finanzierungsformen. Indirekte Abgaben und nicht zuletzt die Staatsverschuldung erleichtern die Finanzierung höherer Ausgaben, weil die damit einhergehenden Mehrbelastungen nicht voll erkannt werden.

3.2.5 Geringe Produktivität des öffentlichen Sektors

Zur Begründung des langfristigen Ausgabenwachstums wird auch eine Produktivitätslücke zwischen dem Waren produzierenden und dem Dienstleistungssektor herangezogen. Technologisch bedingt, vor allem durch die höhere Personalintensität und geringere Rationalisierungsmöglichkeiten, entwickelt sich die Arbeitsproduktivität im Staatssektor (wie im privaten Dienstleistungsbereich) nur unterproportional. Nach *Baumol* (1967) resultiert daraus die *Kostenkrankheit* des öffentlichen Sektors. Bei gleicher Lohnentwicklung steigen die Lohnstückkosten im öffentlichen relativ zum privaten Sektor ständig an. Daraus resultiert bei stabiler Beschäftigung ein überdurchschnittlicher Ausgabenzuwachs.

Diese These ist im Grundsatz akzeptabel, doch existieren auch Gegenargumente. Zum einen hat die Entwicklung moderner Informationstechnologien selbst im Bereich der Verwaltungsdienstleistungen erhebliche Produktivitätsfortschritte ermöglicht, die der *Kostenkrankheit* zumindest entgegenwirken. Zum anderen bezieht sich die Hypothese in erster Linie auf die Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen und nicht auf die Transferzahlungen, obwohl letztere als Haupttriebfeder des Ausgabenwachstums gelten müssen.

3.2.6 Das Popitzsche Gesetz

Das *Popitzsche Gesetz der Anziehungskraft des größten Etats* ist zunächst kein Ansatz zur Erklärung eines wachsenden Staatsanteils, sondern bezieht sich innerhalb des öffentlichen Sektors auf die Relation zwischen Zentralstaat und untergeordneten Gebietskörperschaften. *Popitz* (1927) konstatiert eine Zentralisierungstendenz und begründet diese mit der höheren finanziellen Flexibilität des Zentralstaates, der neue, große Aufgaben besser bewältigen könne. Dies gelte insbesondere, wenn die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit sehr heterogen seien. Hinzu komme, dass zuvor lokal gelöste öffentliche Aufgaben durch Gesetze zunehmend einheitlich geregelt und auf höhere Ebenen verlagert werden.

Ein Bezug zum *Wagnerschen Gesetz* besteht insofern, als Zunahme und Zentralisierung der Staatstätigkeit eng miteinander verbunden sind. So lassen sich eine Reihe der im Entwicklungsprozess zusätzlich übernommenen Staatsaufgaben besser zentral erfüllen, vor allem die stabilisierungs- und verteilungspolitischen Funktionen. Andererseits sprechen allokative Überlegungen tendenziell für föderalistische Systeme. Die Erfahrungen der deutschen Nachkriegszeit deuten übrigens nicht auf eine Zentralisierungstendenz. Der Ausgabenanteil des Bundes blieb ziemlich konstant, so dass daran gemessen keine Zentralisierungstendenz im Sinne der Anziehungskraft des größten Etats erkennbar ist. Allerdings scheint die starke Beanspruchung des Bundes bei der Bewältigung der Wiedervereinigung die Überlegungen von *Popitz* in Teilen zu stützen.

3.2.7 Das Brechtsche Gesetz

Ein weiteres *Gesetz der progressiven Parallelität von Ausgaben und Bevölkerungsmassierung* stammt von *Brecht* (1932). Im Mittelpunkt steht der Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und Pro-Kopf-Ausgaben. *Brecht* fand aufgrund statistischer Untersuchungen heraus, dass die Gemeindeausgaben pro Kopf mit wachsender Agglomeration steigen. Er erklärt dies mit den höheren Aufwendungen für öffentliche Leistungen in großen Städten. (1) Die Kosten der Leistungserstellung (Grundstückspreise, Löhne) sind größer, (2) die Verstädterung hat zwangsläufige Mehrausgaben zur Folge (Kriminalitätsbekämpfung, Sozialausgaben) und (3) das öffentliche Angebot ist insgesamt umfassender und vielfältiger (Theater, Museen), was nicht zuletzt auch dem Umland zugute kommt.

Auf der Gemeindeebene lässt sich das Brechtsche Gesetz statistisch belegen. Allerdings kann der Ursache-Wirkungszusammenhang auch umgekehrt liegen, d.h. Ballungsgebiete tätigen möglicherweise einfach deshalb höhere Pro-Kopf-Ausgaben, weil sie eine weit überdurchschnittliche Finanzkraft je Einwohner erreichen. Wichtiger erscheint im vorliegenden Kontext, dass ein dynamischer Bezug zum gesamten Wachstum der Staatsausgaben nur hergestellt werden kann, wenn die Konzentration von Wirtschaft und Bevölkerung in den Ballungsgebieten ständig zunimmt. Ein Land mit überdurchschnittlichem Agglomerationsgrad müsste demnach einen höheren Staatsanteil aufweisen. Auf Länderebene ist der empirische Befund allerdings nicht so klar wie auf der kommunalen Ebene.

Insgesamt findet sich eine Reihe von plausiblen Gründen für die historisch beobachtbare Expansion der Staatstätigkeit. Sie lassen sich aber nicht einfach in die Zukunft fortschreiben. Dagegen spricht schon, dass ein Anteil nicht unbegrenzt wachsen kann. Zudem ist eine relative Ausdehnung der Staatstätigkeit als dauerhaftes Phänomen kaum zu begründen. Alle Erklärungsansätze lassen Spielraum für Interpretationen, welche die angeführten Gründe für das Ausgabenwachstum als temporäre Erscheinung begreifen und auch rückläufige Prozesse nicht ausschließen.

3.3 Möglichkeiten einer Reduktion staatlicher Aktivitäten

Angesichts der heute erreichten Höhe des Staatsanteils (unter Einschluss der Transfers) erscheint die Frage durchaus angebracht, ob es nicht auch Möglichkeiten einer Rückführung der staatlichen Aktivitäten, wenigstens in bestimmten Bereichen gibt. Auch die Hinweise auf eine politisch bedingte Überexpansion des öffentlichen Sektors sprechen dafür, dieses Problem aufzugreifen. Die Rückbauperspektive schließt nicht aus, dass neue Staatsaufgaben, z.B. im Umweltschutz, an Gewicht gewinnen können. Im Gegenteil, gerade um Platz für neue Aufgaben zu schaffen, ist es gegebenenfalls notwendig, früher beschlossene Ausgaben auf den Prüfstand zu stellen.

An dieser Stelle soll allerdings nur ein Überblick über die grundlegenden Möglichkeiten erfolgen. Dabei ist zu beachten, dass im politischen Streit um die richtige „Sparpolitik" der Teufel im Detail steckt. Ausgabenkürzungen werden von Politikern und Wählern, von Bürokraten und Lobbyisten, wenn überhaupt, dann nur im Prinzip akzeptiert, aber kaum bei persönlich als besonders dringlich angesehenen Ausgaben. Das stellt die Realisierbarkeit selbst dann in Frage, wenn weitgehender Konsens über die Notwendigkeit von Konsolidierungsschritten besteht. Hinzu kommen die gesamtwirtschaftlichen Aspekte. Ausgabenkürzungen sind stets vor dem Hintergrund der konjunkturellen Entwicklung zu beurteilen. Obsolet gewordene Staatsausgaben können zwar auch in der Rezession abgebaut werden, aber dann ist ein Ausgleich der Mindernachfrage an anderer Stelle unerlässlich, etwa durch Steuernachlässe oder Stärkung der öffentlichen Investitionen.

3.3.1 Institutionelle Grenzen für den Staatsanteil

Eine erste und nahe liegende Möglichkeit, die Staatstätigkeit gemessen an der Ausgabenquote zu begrenzen oder sogar zu vermindern, besteht in der Einführung institutioneller Regeln, die Regierung und Parlament in ihren Ausgabemöglichkeiten beschränken. Man kann z.B. verfassungsmäßige Höchstgrenzen für Staatsausgaben, Steuern oder Staatsverschuldung festlegen. Dieser Ansatz ist eng mit der Leviathantheorie der Ausbeutung der Wirtschaftssubjekte durch den Staat verbunden. Konstitutionelle Schranken sollen den Wahlmechanismus ersetzen, der hinsichtlich der Limitierung des Staatsanteils als ineffizient gilt (*Brennan* / *Buchanan*, 1980).

In verschiedenen Bundesstaaten der USA existieren z.B. Steuerbegrenzungen. Auf der Bundesebene gab es in der Reagan-Ära 1987 das *Gramm-Rudman*-Gesetz zur Begrenzung der Staatsverschuldung, allerdings mit nur mäßigem Erfolg. Der Versuch, den Spielraum der amerikanischen Regierung zu beschneiden, endete angesichts des von Präsident und Kongress ausgeübten Drucks im Zerfall der Regelungen. Auch die deutschen Erfahrun-

gen mit der Investitionsklausel in Art. 115 GG und den *Maastricht-Kriterien* für die Verschuldung der Mitgliedstaaten der europäischen Währungsunion sprechen nicht für eine vorbehaltlose politische Akzeptanz der betreffenden Bestimmungen. Das betrifft auch die neue *Schuldenbremse* im Grundgesetz, vor allem dann, wenn sie mit den konjunkturpolitischen Erfordernissen allzu sehr in Konflikt geraten sollte.

Aus polit-ökonomischer Sicht überrascht dieser Befund nicht. Wenn Politiker zur übermäßigen Ausgabenexpansion neigen, kann man nicht erwarten, dass sie Maßnahmen beschließen, die ihnen für die Zukunft diese Möglichkeit nehmen. Der Wille zur Einführung institutioneller Grenzen setzt also Politiker voraus, die strikte Barrieren eigentlich nicht brauchen, es sei denn, sie zweifelten an ihrer eigenen Bereitschaft zur Umsetzung einer sachlich „richtigen" Politik. Außerdem steht das geringe Zutrauen der Befürworter konstitutioneller Reformen in die Kompetenz der Regierung im Widerspruch zur Idee des politischen Wettbewerbs. Stimmen maximierende Politiker müssten schon aus eigenem Antrieb auf Ausgabenkürzungen drängen, wenn eine wachsende Wählerzahl das verlangt.

Der Grund für den geringen praktischen Erfolg liegt also nicht nur darin, dass Politiker an und für sich zweckmäßige Regeln aus eigenem Interesse missachten. Zwar dürfte derartiges Politikversagen allzu häufig vorliegen. Wenn aber, gemessen am theoretischen Ideal, in der Realität suboptimale Lösungen dominieren, mag das auch daran liegen, dass die Normen von der Wirklichkeit zu weit entfernt sind. Dennoch, so wie ein funktionsfähiger Markt Regeln und Grenzen braucht, kann auch der Staat grundsätzlich von *sinnvollen* Rahmenbedingungen profitieren. Es ist allerdings schwierig, solche zu konkretisieren. Gegen feste Vorgaben für die üblichen Staatsquoten spricht insbesondere die damit einhergehende Inflexibilität der Wirtschaftspolitik.

Speziell aus stabilitätspolitischen Gründen sind starre Grenzen für den Staatsanteil problematisch. In einer Rezession nimmt beispielsweise die auf das Bruttoinlandsprodukt bezogene Ausgabenquote schon infolge des rückläufigen Auslastungsgrades des Produktionspotentials zu. Gleiches gilt für den Anteil der Staatsverschuldung, der aufgrund sinkender Steuer- und Beitragseinnahmen sowie steigender Ausgaben für die Arbeitslosen konjunkturbedingt anwächst. Eine aktive antizyklische Stabilitätspolitik mittels kreditfinanzierter Mehrausgaben oder Steuersenkungen kann diese Tendenzen verstärken. Werden die konjunkturellen Belange nicht berücksichtigt, so zwingen Rechtsnormen wie die Maastricht-Kriterien oder die Schuldenbremse den Staat zu einem prozyklischen Verhalten. In der Rezession muss gespart werden, während im Aufschwung höhere Ausgaben erlaubt sind, weil Ausgaben- und Defizitquote aus konjunkturellen Gründen sinken.

Diese Überlegungen sprechen nicht generell gegen institutionelle Grenzen, wohl aber für Regelungen, die einer unerwünschten fortwährenden Ausdehnung staatlicher Aktivitäten entgegen wirken, ohne den wirtschaftspolitisch vertretbaren Instrumenteneinsatz unnötig

zu behindern. Eine Alternative zur Schuldenbremse besteht beispielsweise darin, die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben mittelfristig an die Wachstumsrate des Produktionspotentials zu binden und kurzfristige Abweichungen aus konjunkturellen Gründen zu erlauben, wobei Abweichungen nach oben nur im Falle einer Unterschreitung der Normalauslastung des Produktionspotentials zulässig wären.

3.3.2 Zur Durchsetzung einer Reduktion der Staatsausgaben

Unabhängig davon, ob Ausgabenkürzungen durch Regeln erzwungen oder politisch gewollt sind, stellt sich die Frage, wie sie realisiert werden können. Ein erstes Problem besteht in der Festlegung des Konsolidierungstempos. Soll man die Ausgaben kurzfristig und umfassend oder allmählich und in kleinen Schritten einzudämmen versuchen?

Konsolidierungsziele sind mit einer Politik der kleinen Schritte erst langfristig erreichbar, was als Schwachstelle angesehen werden kann. Für das *gradualistische* Vorgehen spricht jedoch, dass sich drastische Ausgabenkürzungen nur in politischen Zwangslagen realisieren lassen und gerade dann voraussichtlich besonders schädlich sind, etwa in einer tief greifenden Rezession. Langsame Veränderungen erleichtern zudem die Anpassung der Erwartungen im privaten und öffentlichen Sektor. Entlassungen und friktionelle Arbeitslosigkeit können vermieden werden, wenn der Stellenabbau durch Ausnutzen der natürlichen Fluktuation erfolgt.

Ein zusätzlicher Nachteil von kurzfristig rabiaten Kürzungen liegt darin, dass sie vor allem die Investitionsausgaben treffen, die im Vergleich zu den Personalausgaben einigermaßen flexibel sind und deren Wegfall erst längerfristig zu spüren ist. Dies kommt auch der Verwaltung entgegen, die kaum Interesse an Stellenkürzungen hat und eher bereit sein dürfte, das Leistungsangebot zu reduzieren. Dahinter kann sich nicht zuletzt das Bestreben verbergen, durch Abbau bürgernaher Dienstleistungen (Feuerwehr, Polizei, Müllabfuhr) die Bevölkerung gegen die Sparpolitik aufzubringen.

Ein weiteres Gestaltungsproblem von erheblicher Bedeutung betrifft die Festlegung der konkret zu kürzenden Ausgabeposten. Hierbei genießt die grobschlächtige Rasenmähermethode eine hohe, wenngleich ungerechtfertigte Popularität. Pauschale Ausgabenkürzungen vereinfachen das Verfahren erheblich, denn die Regierung muss nur den globalen Kürzungssatz beschließen und kann die Umsetzung den einzelnen Behörden überlassen. Hieraus können sich sogar Effizienzvorteile ergeben, vorausgesetzt die Verwaltungseinheiten optimieren in ihrem Bereich die mit knapperen Mitteln produzierbaren Leistungen.

Der politische Hauptvorteil der Rasenmähermethode besteht aber darin, dass pauschale Kürzungen vordergründig gerecht erscheinen, weil sie die Lasten gleichmäßig verteilen. Dies ist tatsächlich nicht der Fall. Es macht schon einen Unterschied, ob Begünstigungen einzelner Interessengruppen oder elementare Versorgungsleistungen abgebaut werden.

Wer die Rasenmähermethode propagiert, entzieht sich der zentralen finanzpolitischen Aufgabe, die stets knappen Haushaltsmittel zur Erfüllung der verschiedenen staatlichen Aufgaben gemäß wohlerwogener Prioritäten einzusetzen. Nicht alle Staatsausgaben können den gleichen Rang und die gleiche Dringlichkeit beanspruchen. Dies ist besonders zu beachten, wenn bereits eine Überexpansion staatlicher Leistungen verbunden mit der Befriedigung von Partikularinteressen vorliegt. Man muss dann primär dort kürzen, wo ungerechtfertigte Privilegien bestehen, seien es Subventionen oder Steuervergünstigungen.

Pauschale Kürzungen sind im Grunde eine Kapitulation vor dem Problem, nicht nur das Niveau, sondern auch die Struktur der Staatstätigkeit zu optimieren. In der Praxis lassen sie sich zudem nicht konsequent durchführen. Bestimmte Ausgaben sind festgelegt (z.B. Zinszahlungen), oder die Vertragsgrundlage ist nur schwer zu ändern (z.B. laufende Investitionsprojekte). Auch haben die Ausgaben zum Teil den Charakter eines Erwartungsparameters, lassen sich also im Vorhinein nicht exakt fixieren, weil sie konjunkturellen Einflüssen unterliegen (z.B. Arbeitslosengeld). Schließlich sind Fixkosten der Aufgabenerfüllung zu beachten. Wird eine kritische Ausgabengrenze unterschritten, so macht es keinen Sinn, die Mittel weiter zu kürzen, sondern das betreffende Projekt muss gegebenenfalls aufgegeben werden (z.B. der verlustbringende Betrieb eines Schwimmbads).

In solchen und anderen Fällen kommt auch eine Privatisierung staatlicher Aktivitäten in Betracht. Die Grenzen zwischen privaten und öffentlichen Gütern sind fließend. Auch wenn der Staat für die Versorgung zuständig sein soll, impliziert das noch keine Produktion durch staatliche Anbieter (inklusive öffentlicher Unternehmen). Insbesondere unter Effizienzgesichtspunkten ist der Einsatz privatwirtschaftlicher Produktions- und Finanzierungsformen auf unterschiedlichen Ebenen in Erwägung zu ziehen. Staatliche Verwaltungen können durchaus in vielen Bereichen, insbesondere bei lokalen öffentlichen Gütern mit Privatgutelementen, Finanzierungsformen mit Entgeltcharakter gebrauchen, um die Ausgaben- und Finanzierungsentscheidungen besser zu verknüpfen.

Weiter gehend lässt sich die Produktion mancher Leistungen auf private Unternehmen übertragen, um eine größere Kosteneffizienz zu erreichen. Freilich erfordert ein abgewogener Vergleich, dass private und öffentliche Produzenten der gleichen Zielsetzung und den gleichen Restriktionen unterliegen. Staatliche Organisationen verfolgen neben ihrem Hauptanliegen häufig politische Zusatzziele, die im Widerspruch zur kostengünstigsten Lösung stehen können. Insbesondere wird bei der Gestaltung staatlicher Leistungen gerne auf Verteilungsaspekte Rücksicht genommen, die private Anbieter im Allgemeinen nicht einkalkulieren. Abgesehen davon, dass die Trennung von Allokations- und Verteilungsfragen in der Regel bessere Ergebnisse liefert, müssen die Kosten der Zusatzziele bei einem fairen Vergleich von privaten und staatlichen Anbietern herausgerechnet werden.

4 Wirkungen der öffentlichen Ausgaben

Die öffentlichen Ausgaben umfassen sehr unterschiedliche Positionen, so dass für eine Wirkungsanalyse immer eine Differenzierung nach verschiedenen Ausgabenarten erforderlich ist. Die Gliederung der Staatsausgaben nach dem Ministerial- oder Ressortprinzip ist zwar für die Zuordnung und Kontrolle der Aufgabenerfüllung von Interesse, eignet sich aber nicht für eine systematische Diskussion der ökonomischen Wirkungen. Hilfreicher ist die Unterscheidung nach den volkswirtschaftlichen Wirkungen in (1) Staatsausgaben für Güter und Dienste mit den Unterkategorien (a) öffentlicher Konsum und (b) öffentliche Investitionen sowie in (2) Transferausgaben mit den Unterkategorien (a) Sozialtransfers (an Haushalte) und (b) Subventionen (an Unternehmen). Eine solche Gliederung ist sinnvoll für einkommens- und verteilungstheoretische Fragestellungen, bei denen es insbesondere um die kurzfristigen Ausgabeneffekte geht. Wirkungen, die sich aus der Leistungsabgabe der in früheren Perioden geschaffenen Infrastruktur ergeben, treten dabei freilich in den Hintergrund.

4.1 Einkommenseffekte der Staatsausgaben

Der Staat beeinflusst durch seine Einnahmen und Ausgaben die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage in doppelter Hinsicht.

- Soweit der Staat Ausgaben für Güter und Dienstleistungen vornimmt, tritt er selbst neben den privaten Wirtschaftssubjekten als Nachfrager am Markt auf. Er vergrößert damit unmittelbar die Gesamtnachfrage um den Betrag der Staatsausgaben. Die dadurch entstehende Einkommenserhöhung kann mittelbar bei den privaten Wirtschaftssubjekten zu einer Mehrnachfrage führen.
- Soweit der Staat Transferzahlungen leistet oder Steuern erhebt, beeinflusst er die Gesamtnachfrage nicht direkt, sondern vergrößert bzw. verringert das verfügbare Einkommen der privaten Wirtschaftssubjekte. Der Nachfrageeffekt hängt dann nur von den Reaktionen der privaten Wirtschaftssubjekte ab. Im Allgemeinen gilt: Steuern senken und Transfers erhöhen mittelbar die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage.

Die Primär- und Folgewirkungen der Staatstätigkeit auf die Gesamtnachfrage werden im Folgenden analysiert. Sie sind von zentraler Bedeutung für die Einkommens-, Preis- und Beschäftigungseffekte der Staatsausgaben und damit auch für die Stabilitätspolitik mit finanzwirtschaftlichen Mitteln. Wirtschaftspolitische Folgerungen stehen hier jedoch nicht zur Debatte. Es geht allein um die grundlegenden Wirkungszusammenhänge.

Die Analyse bewegt sich im Rahmen der traditionellen Makroökonomie keynesianischer Prägung, d.h. sie ist eher kurzfristig orientiert und vernachlässigt insbesondere die Kapazitäts- und Leistungseffekte der öffentlichen Investitionen. Den Ausgangspunkt bildet ein einfaches Multiplikatormodell für eine unterbeschäftigte Wirtschaft. Das Produktionspotential ist nicht ausgelastet. Eine zusätzliche Nachfrage führt daher zu Mehrproduktion, aber nicht zu Preissteigerungen (solange die Stückkosten stabil bleiben). Von möglichen Kosten- und Preiseffekten wird grundsätzlich abgesehen. Daher können Änderungen des Sozialprodukts als Realeinkommensänderungen betrachtet werden.

4.1.1 Staatsausgaben im einfachen Multiplikatormodell

Nachfrageseitig entspricht das Sozialprodukt (Y) gemäß Gleichung *C-1* der Summe aus privatem Konsum (C), privaten Investitionen (I), Nettoexporten (NX) und Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen (A_{St}):

$$Y = C + I + NX + A_{St} \qquad \textit{Gl. C-1}$$

Gleichung *C-1* ist eine stets erfüllte Definitionsgleichung. Sie besagt: Die in einer Periode hergestellten Güter werden entweder von privaten Wirtschaftssubjekten (im In- und Ausland) oder vom Staat gekauft. Allerdings müssen die tatsächlichen Ausgaben keineswegs mit den privat oder staatlich geplanten bzw. gewünschten Ausgaben übereinstimmen. Das Einkommen, bei dem diese Übereinstimmung vorliegt, bei dem also die Wirtschaftspläne in Erfüllung gehen, ist das Gleichgewichtseinkommen. Um seine Höhe bestimmen zu können, müssen die Determinanten des Konsum- und Investitionsverhaltens berücksichtigt, also Verhaltensgleichungen für die Nachfragekomponenten eingeführt werden.

Recht einfache Verhaltensannahmen charakterisieren das Grundmodell. Private Investitionen, Staatsausgaben und Nettoexporte gelten als absolut vorgegebene, exogene Größen. Sie werden in Höhe eines real konstanten Betrages geplant. Hingegen ist der private Konsum eine vom verfügbaren Einkommen abhängige Größe. Das verfügbare Einkommen ergibt sich aus dem Sozialprodukt nach Abzug der Steuern (T) und Hinzurechnung der Transferzahlungen (Tr):

$$Y^v = Y - T + Tr = Y - (T - Tr) \qquad \textit{Gl. C-2}$$

Bei wachsenden verfügbaren Einkommen nimmt die Konsumnachfrage zu:

$$C = C^a + c\,Y^v = C^a - c\,(T - Tr) + c\,Y \qquad \textit{Gl. C-3}$$

Die Konsumfunktion ist keynesianisch. Sie enthält eine autonome Komponente (C^a) und eine vom verfügbaren Einkommen (Y^v) und der marginalen Konsumquote (c) bestimmte induzierte Konsumnachfrage. Die durchschnittliche Konsumquote C/Y sinkt mit dem verfügbaren Einkommen. Steuern und Transferzahlungen werden zunächst als absolut kon-

stante Größen betrachtet, so dass ihre direkten Konsumeffekte ebenfalls als autonom gelten können. Einsetzen von Gleichung *C-3* in Gleichung *C-1* ergibt:

$$Y = \underbrace{C^a + I + NX + A_{St} - c\,(T - Tr)}_{\text{autonome Ausgaben}} + c\,Y \qquad \textit{Gl. C-4}$$

Durch Auflösen nach Y gelangt man zum gleichgewichtigen Sozialprodukt:

$$Y = \frac{1}{1-c}\left[C^a + I + NX + A_{St} - c\,(T - Tr)\right] \qquad \textit{Gl. C-5}$$

In der eckigen Klammer stehen alle autonomen, von der Höhe des Sozialprodukts unabhängigen Größen. Sie bestimmen zusammen mit dem Multiplikator das Gleichgewichtseinkommen und damit die Beschäftigung. Der Multiplikator der autonomen Ausgaben hängt positiv von der marginalen Konsumquote ab.

Im Falle einer Erhöhung der Staatsausgaben für Güter und Dienste entspricht die Veränderung der autonomen Nachfrage den zusätzlichen Staatsausgaben, d.h. der *Primäreffekt* einer Ausgabeneinheit ist gleich 1. Der gesamte Einkommenseffekt ergibt sich aus Gleichung *C-5* durch partielle Ableitung nach A_{St}:

$$m_{St} = \frac{\Delta Y}{\Delta A_{St}} = \frac{1}{1-c} \qquad \textit{Gl. C-6}$$

Der Staatsausgabenmultiplikator (m_{St}) misst die Reaktion des Gleichgewichtsoutputs auf eine zusätzliche Ausgabeneinheit. Der gesamte Einkommenseffekt ist größer als der Primäreffekt, weil infolge der induzierten Konsumausgaben multiplikative Folgewirkungen eintreten. Bei einer marginalen Konsumquote von 0,8 beträgt der Staatsausgabenmultiplikator beispielsweise 5, d.h. zusätzliche Staatsausgaben von 100 Euro erhöhen das gleichgewichtige Sozialprodukt um 500 Euro. Der Primäreffekt entspricht 100 Euro, der *Sekundäreffekt* umfasst 400 Euro an zusätzlichen Konsumausgaben (c ΔY), die im Verlaufe des Multiplikatorprozesses entstehen.

Die Unterscheidung von Primär- und Sekundäreffekten lässt sich leichter nachvollziehen und durchhalten, wenn der Multiplikator direkt aus der Sozialproduktsgleichung *C-4* entwickelt wird. Bei Konstanz aller übrigen Größen folgt aus Gleichung *C-4* folgender Zusammenhang zwischen einer Variation des Sozialprodukts und der Staatsausgaben:

$$\Delta Y = \underbrace{\Delta A_{St}}_{\text{Primäreffekt}} + \underbrace{c\,\Delta Y}_{\text{Sekundäreffekt}} \qquad \textit{Gl. C-7}$$

Auflösen nach der Veränderung des Sozialprodukts führt unmittelbar zum Staatsausgabenmultiplikator *C-6*. Auf demselben abgekürzten Weg lassen sich aus Gleichung *C-4*

auch die Wirkungen der Transferausgaben und Steuern deduzieren. Beide Größen sind annahmegemäß einkommensunabhängig und in diesem Sinne autonom. Für den Einkommenseffekt der Transferzahlungen gilt:

$$\Delta Y = \underbrace{c\,\Delta Tr}_{\text{Primäreffekt}} + \underbrace{c\,\Delta Y}_{\text{Sekundäreffekt}} \qquad \textit{Gl. C-8}$$

Dementsprechend lautet der Transferausgabenmultiplikator (m_{Tr}):

$$m_{Tr} = \frac{\Delta Y}{\Delta Tr} = \frac{c}{1-c} = c\,m_{St} \qquad \textit{Gl. C-9}$$

Er entspricht dem Staatsausgabenmultiplikator für Güter und Dienste multipliziert mit der marginalen Konsumquote der Transferempfänger. Bei einer marginalen Konsumquote von 0,8 beträgt der Multiplikator 4, d.h. zusätzliche Transferzahlungen von 100 Euro erhöhen den Gleichgewichtsoutput um 400 Euro. Der niedrigere Gesamteffekt ist darauf zurückzuführen, dass die Erhöhung der Transferzahlungen keine direkte Nachfragewirkung entfaltet. Die autonome Nachfrage steigt deshalb nur in dem Maße, in dem die Konsumenten das zusätzliche Transfereinkommen ausgeben (c ΔTr = 80 Euro). Auf diesem reduzierten Primäreffekt basieren die entsprechend kleineren multiplikativen Folgewirkungen, die den induzierten Konsumausgaben (c ΔY = 320 Euro) zu verdanken sind.

Entsprechende Überlegungen gelten mit umgekehrtem Vorzeichen für die Besteuerung. Geringere Steuern vergrößern das verfügbare Einkommen genauso wie höhere Transfers, die sich auch als *Negativsteuern* interpretieren lassen. Ausgehend von Gleichung *C-4* beläuft sich der Einkommenseffekt der Steuern auf:

$$\Delta Y = \underbrace{-c\,\Delta T}_{\text{Primäreffekt}} + \underbrace{c\,\Delta Y}_{\text{Sekundäreffekt}} \qquad \textit{Gl. C-10}$$

Betragsmäßig entspricht der Steuermultiplikator (m_T) demzufolge dem Transferausgabenmultiplikator:

$$m_T = \frac{\Delta Y}{\Delta T} = -\frac{c}{1-c} = -m_{Tr} = -c\,m_{St} \qquad \textit{Gl. C-11}$$

Steuern entziehen dem privaten Sektor Kaufkraft und damit Nachfragepotential. Dies verringert nach Maßgabe der marginalen Konsumquote die Konsumausgaben. Ein Teil des Entzugseffektes geht jedoch zu Lasten der privaten Ersparnisse, so dass der Nachfrageverlust zunächst geringer ausfällt als die Steuermehreinnahmen. Der Primäreffekt, der den Multiplikatorprozess anstößt, ist – bezogen auf eine Steuereinheit – betragsmäßig kleiner als 1. Eine Steuererhöhung um 100 Euro reduziert die autonomen Ausgaben bei einer Konsumquote von 0,8 nur um 80 Euro. Infolgedessen liegt der Steuermultiplikator

bei – 4, d.h. 100 Euro mehr Steuern reduzieren das Sozialprodukt um 400 Euro. Davon entfallen 320 Euro auf die Verminderung der induzierten Konsumausgaben (c ΔY).

Die bislang abgeleiteten Multiplikatoren beruhen allesamt auf der Voraussetzung, dass der Staat die jeweils betrachteten Ausgaben und Einnahmen isoliert verändert. Das bedeutet konkret: Jede Erhöhung der Ausgaben muss mittels Kreditaufnahme finanziert und jede Erhöhung der Steuern zur Reduktion der Kreditaufnahme eingesetzt werden. Die Multiplikatoren ändern sich dramatisch, wenn der Staat seine Ausgaben und Einnahmen parallel variiert. Betrachtet man beispielsweise den Fall einer steuerfinanzierten Erhöhung der Staatsausgaben für Güter und Dienste ($\Delta A_{St} = \Delta T$), so ergibt sich der gesamte Multiplikatoreffekt aus der Addition der beiden Einzelmultiplikatoren:

$$m_{St}^{H} = \frac{\Delta Y}{\Delta A_{St}} = \frac{1}{1-c} - \frac{c}{1-c} = 1 \qquad \text{für} \quad \Delta A_{St} = \Delta T \qquad \textit{Gl. C-12}$$

Während kreditfinanzierte Mehrausgaben für Güter und Dienste bei c = 0,8 einen Multiplikator von 5 aufweisen, beträgt der Multiplikator bei Steuerfinanzierung nur noch 1. Auf diesen Sachverhalt hat erstmals der spätere Nobelpreisträger Trygve *Haavelmo* (1945) hingewiesen, weshalb der entsprechende Multiplikator mit H indiziert wird.

Das so genannte *Haavelmo*-Theorem besagt, dass von einer vollständig steuerfinanzierten Erhöhung der Staatsausgaben ein Anstieg des Gleichgewichtseinkommens ausgeht, der genau der Erhöhung der Staatsausgaben (bzw. der zu ihrer Finanzierung notwendigen Anhebung der Steuern) entspricht. Die Erhebung von Steuern (Mittelentzug) und ihre Verwendung für Ausgaben (Mittelrückfluss) ist mithin kein kreislaufneutraler Vorgang. Vielmehr sorgen die unterschiedlichen Nachfragewirkungen, genauer gesagt die betragsmäßig unterschiedlichen Primäreffekte der Staatsausgaben (ΔA_{St}) und Steuern (– c ΔT), für den verbleibenden, wenngleich geringen expansiven Effekt.

Das *Haavelmo*-Theorem gilt völlig analog für den Fall einer Substitution von Transferzahlungen durch Ausgaben für Güter und Dienste:

$$m_{St}^{H} = \frac{\Delta Y}{\Delta A_{St}} = \frac{1}{1-c} - \frac{c}{1-c} = 1 \qquad \text{für} \quad \Delta A_{St} = -\Delta Tr \qquad \textit{Gl. C-13}$$

Aufgrund der Differenz der Primäreffekte resultiert insgesamt wieder ein Einkommenszuwachs in Höhe der zusätzlichen Ausgaben für Güter und Dienste. Der Staat kann also, und darin liegt die allgemeine Bedeutung des *Haavelmo*-Theorems, durch Umstrukturierung seiner Ausgaben gesamtwirtschaftliche Wirkungen erzielen.

Der *Haavelmo*-Multiplikator muss aus dieser prinzipiellen Perspektive keineswegs den Wert 1 annehmen. Das zeigt schon der Fall einer steuerfinanzierten Erhöhung der staatlichen Transferausgaben:

$$m_{Tr}^{H} = \frac{\Delta Y}{\Delta Tr} = \frac{c}{1-c} - \frac{c}{1-c} = 0 \qquad \text{für} \quad \Delta Tr = \Delta T \qquad \textit{Gl. C-14}$$

Da der Entzugseffekt der Besteuerung durch den Ausgabeeffekt der Transfers gerade kompensiert wird, beläuft sich der Multiplikator nunmehr auf 0. Voraussetzung ist allerdings, dass Steuerzahler und Transferempfänger dieselbe marginale Konsumneigung aufweisen. Da Transferempfänger meist über ein geringeres Einkommen verfügen, könnte ihre marginale Konsumneigung auch höher liegen als der Durchschnitt. In diesem Fall ergäbe sich per Saldo noch ein leicht expansiver Effekt.

Die Primärwirkungen auf die Nachfrage fallen bei den einzelnen Ausgabearten sehr verschieden aus. Der Kauf inländischer Güter hat im Allgemeinen einen Primäreffekt von 1. Bei öffentlichen Investitionen wird dieser Wert aber schon vielfach unterschritten, da ein Teil der Ausgaben für Grundstückskäufe benötigt wird. Positive Primäreffekte unter 1 ergeben sich typischerweise bei den monetären Sozialleistungen. Daneben existieren aber auch Ausgabekategorien mit geradezu paradoxen Wirkungen. Beispielsweise haben staatliche Sparprämien in der ersten Runde einen negativen Nachfrageeffekt, sofern sie, ihrer Zielsetzung entsprechend, ein zusätzliches Sparen aus dem vorhandenen Einkommen hervorrufen. Umgekehrt können sich bei Investitionsprämien für Unternehmen (oder entsprechenden Steuervergünstigungen) extrem hohe Primäreffekte ergeben.

Gewährt der Staat beispielsweise eine (höhere) Investitionszulage (ΔZ) auf extra getätigte Investitionsausgaben (ΔI) mit dem prozentualen Zulagensatz z, so übersteigt der Primäreffekt der zusätzlichen Investitionen den staatlichen Mitteleinsatz um ein Vielfaches:

$$\Delta Z = z\,\Delta I \quad \Rightarrow \quad \Delta I = (1/z)\,\Delta Z \qquad \textit{Gl. C-15}$$

Eine Investitionszulage in Höhe von 10% der Investitionsausgaben hat einen Primäreffekt von 10, denn 1 zusätzlicher Euro an Staatsaugaben für die Investitionszulage ist schon in der ersten Runde mit weiteren 9 Euro an privaten Investitionsausgaben verbunden. Hinzu treten die Sekundäreffekte, die sich aus dem induzierten Konsum ergeben:

$$\Delta Y = \Delta I + c\,\Delta Y = (1/z)\,\Delta Z + c\,\Delta Y \qquad \textit{Gl. C-16}$$

Somit beläuft sich der gesamte Multiplikatoreffekt auf:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta Z} = \frac{1/z}{1-c} \qquad \textit{Gl. C-17}$$

Bei einer Konsumquote von 0,8 ergibt sich im Falle einer zehnprozentigen Investitionszulage ein Multiplikatoreffekt von 50. Solche extremen Werte lassen sich praktisch zwar kaum erreichen, denn es ist sehr schwierig, Mitnahmeeffekte zu vermeiden, die sich aus der Inanspruchnahme der Zulagen für ohnehin getätigte Investitionen ergeben. Das Bei-

spiel zeigt aber, dass der undifferenzierte Ansatz staatlicher Ausgabenaggregate in makroökonomischen Analysen eine starke Verkürzung bedeutet, die den Blick auf praktisch bedeutsame Struktureffekte verstellt. So kann eine Umschichtung des öffentlichen Haushalts zugunsten der Ausgaben, die schon im ersten Schritt mit einer privaten Mehrnachfrage einhergehen, bei konstanter Verschuldung durchaus expansiv wirken. Allerdings müssen die Instrumente zur Gesamtlage passen. Mit Investitionsprämien allein ist die Rezession sicher nicht zu überwinden, denn die Unternehmen benötigen auch eine bessere Absatzperspektive. Investitionsprämien können aber sehr wirksam sein, wenn sie in eine expansive Gesamtstrategie eingelagert werden.

4.1.2 Berücksichtigung sozialproduktsabhängiger Steuern

Bislang wurde von autonomen Staatsausgaben und Steuern ausgegangen. Das ist eine offenkundig unrealistische Annahme, denn tatsächlich hängen beide Größen in beträchtlichem Maße von der Höhe des Sozialprodukts ab. Vor allem das Steueraufkommen kann der Staat nur begrenzt planen. Er legt zwar den Typus der Bemessungsgrundlage und den darauf bezogenen Steuertarif fest. Die tatsächlichen Einnahmen hängen aber von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den daraus resultierenden Veränderungen der Bemessungsgrundlage ab. Nachfolgend wird das Sozialprodukt als Steuerbasis betrachtet und neben der autonomen (T^a) eine einkommensproportionale Steuer eingeführt:

$$T = T^a + t\,Y \qquad \textit{Gl. C-18}$$

Die Staatseinnahmen steigen also nach Maßgabe der marginalen Steuer- bzw. Abgabenquote (t) mit dem Sozialprodukt. Für das verfügbare Einkommen gilt nun:

$$Y^v = (1-t)\,Y - T^a + Tr \qquad \textit{Gl. C-19}$$

Einkommensabhängige Steuern reduzieren gegenüber dem Ausgangsmodell die Abhängigkeit der Konsumnachfrage von der Höhe des Sozialproduktes:

$$C = C^a + c\,Y^v = C^a - c\,(T^a - Tr) + c\,(1-t)\,Y \qquad \textit{Gl. C-20}$$

Aus Mehreinkommen sind zusätzliche Steuern zu entrichten. Nur der netto verbleibende Teil kann konsumiert respektive gespart werden. Umgekehrt beteiligt sich der Staat durch Steuerverzicht auch an Einkommensverlusten. Für die Gesamtnachfrage gilt nun:

$$Y = C^a + I + NX + A_{St} - c\,(T^a - Tr) + c\,(1-t)\,Y \qquad \textit{Gl. C-21}$$

Aus Gleichung *C-21* resultiert ein modifizierter Zusammenhang zwischen den Veränderungen der Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen und den davon ausgelösten primären und sekundären Veränderungen des Sozialprodukts:

$$\Delta Y = \underbrace{\Delta A_{St}}_{\text{Primäreffekt}} + \underbrace{c\,(1-t)\,\Delta Y}_{\text{Sekundäreffekt}} \qquad \textit{Gl. C-22}$$

Bei insgesamt gleichem Steueraufkommen verlagert die Einkommensteuer den Einfluss der Besteuerung von den autonomen auf die induzierten Konsumausgaben. Folgerichtig verändert die marginale Steuerquote den Sekundäreffekt der Staatsausgaben in Gleichung *C-22* und damit auch den Staatsausgabenmultiplikator:

$$m_{St} = \frac{\Delta Y}{\Delta A_{St}} = \frac{1}{1-c\,(1-t)} < \frac{1}{1-c} \qquad \textit{Gl. C-23}$$

Die Einkommensteuer reduziert den Staatsausgabenmultiplikator. Ursache ist der einkommensproportionale Entzugseffekt der Besteuerung. Von jedem Euro Mehreinkommen verbleibt den privaten Wirtschaftssubjekten nur der Anteil (1 – t) als Basis für induzierte Konsumausgaben. De facto sinkt die marginale Ausgabenneigung bezogen auf das Bruttoeinkommen von c auf c (1 – t). Bei einer Steuerquote von 0,25 sind von einem Euro Mehreinkommen nur 75% für private Zwecke verfügbar. Dementsprechend werden bei einer marginalen Konsumquote von 0,8 auch nicht mehr 80%, sondern nur noch 60% von jedem Zusatzeinkommen konsumiert. Infolgedessen sinkt der Multiplikator drastisch von 5 auf 2,5. Dahinter steht einzig und allein der schwächere Effekt auf den induzierten Konsum, nicht etwa ein reduzierter Primäreffekt der Staatsausgaben.

Auch die Wirkungen der Transferausgaben werden von der Einkommensteuer gedämpft. Aus Gleichung *C-21* folgt ceteris paribus:

$$\Delta Y = \underbrace{c\;\Delta Tr}_{\text{Primäreffekt}} + \underbrace{c\,(1-t)\,\Delta Y}_{\text{Sekundäreffekt}} \qquad \textit{Gl. C-24}$$

und mithin:

$$m_{Tr} = \frac{\Delta Y}{\Delta Tr} = \frac{c}{1-c\,(1-t)} = c\,m_{St} \qquad \textit{Gl. C-25}$$

Unter Verwendung der obigen Parameterwerte fällt der Transferausgabenmultiplikator von 4 auf 2. Er stimmt jedoch weiterhin mit dem Produkt aus der marginalen Konsumquote (der Transferempfänger) und dem (verkleinerten) Multiplikator der Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen überein.

Entsprechendes gilt mit umgekehrtem Vorzeichen für die verbliebenen autonomen Steuern. Ihre Veränderung bewirkt folgende Primär- und Sekundäreffekte:

$$\Delta Y = \underbrace{-\,c\,\Delta T^{a}}_{\text{Primäreffekt}} + \underbrace{c\,(1-t)\,\Delta Y}_{\text{Sekundäreffekt}} \qquad \textit{Gl. C-26}$$

Der Multiplikator der autonomen Steuern entspricht betragsmäßig dem Transfermultiplikator bzw. dem mit der Konsumquote multiplizierten Staatsausgabenmultiplikator:

$$m_T = \frac{\Delta Y}{\Delta T^a} = -\frac{c}{1-c(1-t)} = -m_{Tr} = -c\, m_{St} \qquad \textit{Gl. C-27}$$

Alle isolierten Multiplikatoren gelten auch in diesem Modell nur unter der Annahme, dass Ausgabenerhöhungen oder Steuersenkungen *zunächst* mittels Kreditaufnahme finanziert werden. Im Multiplikatorprozess können sich die Einnahmen nun jedoch ändern und das Ausmaß der anfangs erforderlichen Kreditaufnahme nachträglich modifizieren. Beispielsweise erhöhen kreditfinanzierte Mehrausgaben das Sozialprodukt und damit die Steuereinnahmen. Dieser *Selbstfinanzierungseffekt* entlastet den öffentlichen Haushalt, ist aber auch die Ursache des verminderten Multiplikators. Der Staat spart im vorliegenden Fall (annahmegemäß) 100% der Mehreinnahmen, die ihm im Multiplikatorprozess zufallen. Hingegen hätten die privaten Wirtschaftssubjekte den größten Teil verausgabt, wenn das nun an den Staat fließende Einkommen bei ihnen verblieben wäre.

Die mit Veränderungen des Sozialprodukts einhergehenden Mehr- oder Mindereinnahmen sind auch für die Beurteilung des *Haavelmo*-Theorem von Interesse. In der Literatur wird teilweise argumentiert, der Multiplikatoreffekt eines ausgeglichenen, aber wachsenden Haushalts sei in einem Modell mit Einkommensteuer kleiner als 1. Als Beleg dient der Multiplikator, der sich aus einer (scheinbar) budgetneutralen Kombination von Mehrausgaben für Güter und Dienstleistungen mit einer höheren autonomen Steuer ergibt:

$$m_{St}^{H} = \frac{\Delta Y}{\Delta A_{St}} = \frac{1-c}{1-c(1-t)} < 1 \qquad \text{für} \quad \Delta A_{St} = \Delta T^a \qquad \textit{Gl. C-28}$$

Vernachlässigt werden hierbei jedoch die Mehreinnahmen aus dem Multiplikatorprozess. Daher ist diese Interpretation irreführend. Sofern die Mehreinnahmen – ganz im Sinne des *Haavelmo*-Theorems – budgetsaldoneutral verwendet und mithin verausgabt werden, ist der Multiplikator auch bei einkommensabhängiger Steuer gleich 1. Zu diesem eindeutigen Ergebnis gelangt man ausgehend von der korrekten Bedingung für einen Budgetausgleich (bezogen auf Mehreinnahmen und Mehrausgaben):

$$\Delta A_{St} = \Delta T^a + t\,\Delta Y = \Delta T \qquad \textit{Gl. C-29}$$

Der Staat finanziert seine Mehrausgaben für Güter und Dienstleistungen aus den höheren autonomen Steuern zuzüglich der Steuermehreinnahmen, die aus dem höheren Sozialprodukt resultieren. Wie im Grundmodell ohne Einkommensteuer werden sämtliche Steuermehreinnahmen vollständig verausgabt. Infolgedessen bleibt der unter dieser Voraussetzung abgeleitete *Haavelmo*-Multiplikator unverändert in Kraft:

$$m_{St}^{H} = \frac{\Delta Y}{\Delta A_{St}} = \frac{1-c}{1-c} = 1 \qquad \text{für} \quad \Delta A_{St} = \Delta T^{a} + t\,\Delta Y = \Delta T \qquad \textit{Gl. C-30}$$

Analog dazu gilt im Falle steuerfinanzierter Transferzahlungen weiterhin:

$$m_{Tr}^{H} = \frac{\Delta Y}{\Delta Tr} = \frac{c-c}{1-c} = 0 \qquad \text{für} \quad \Delta Tr = \Delta T^{a} + t\,\Delta Y = \Delta T \qquad \textit{Gl. C-31}$$

Der Vollständigkeit halber, obschon nicht unmittelbar mit den Wirkungen der Staatsausgaben verknüpft, seien an dieser Stelle auch die Effekte einer Variation des Einkommensteuersatzes erläutert. Nach Gleichung *C-21* haben kleine Veränderungen des Steuersatzes folgende Primär- und Sekundäreffekte:

$$\partial Y = -c\,Y\,\partial t + c\,(1-t)\,\partial Y \qquad \textit{Gl. C-32}$$

Der Primäreffekt umfasst hier die Wirkung einer Steuersatzsenkung auf das verfügbare Einkommen und den Konsum bei zunächst unverändertem Sozialprodukt. Für den Gesamteffekt folgt aus Gleichung *C-32*:

$$m_{t} = \frac{\partial Y}{\partial t} = -\frac{c\,Y}{1-c\,(1-t)} \qquad \textit{Gl. C-33}$$

Der Steuersatzmultiplikator zeigt, dass eine isolierte Steuersatzsenkung expansiv auf das Sozialprodukt wirkt. Dieser Effekt beruht darauf, dass eine Ermäßigung von t den Multiplikator der autonomen Nachfrage vergrößert. Bei gleichen autonomen Ausgaben nehmen folglich die induzierten Ausgaben und das Gesamteinkommen zu. Voraussetzung hierfür ist, dass die Steuerausfälle mit einer Kreditaufnahme kompensiert werden. Sollten die aus einer Steuersatzsenkung resultierenden Mindereinnahmen stattdessen von Ausgabenkürzungen begleitet werden, so gelten erneut die entsprechenden *Haavelmo*-Multiplikatoren. Der expansive Effekt bleibt aus, wenn parallel zu den Steuereinnahmen die Transferausgaben sinken ($m_H = 0$ für $\Delta T = \Delta Tr < 0$). Er wird sogar in das Gegenteil verkehrt, wenn Ausgaben für Güter und Dienste entfallen ($m_H = -1$ für $\Delta T = \Delta A_{St} < 0$).

Festzuhalten ist, dass die Wirkungen der Staatsausgaben auf die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage von ihrer Finanzierung bestimmt werden. Kreditfinanzierte Ausgabenänderungen beeinflussen das Sozialprodukt erheblich stärker als steuerfinanzierte. Der Umfang der Kredit- bzw. Steuerfinanzierung steht aber nicht von vornherein fest, sondern hängt bei einkommensabhängigen Steuern von der angestoßenen Entwicklung des Sozialprodukts ab. Dabei gilt tendenziell: Je elastischer die Staatseinnahmen auf Veränderungen des Sozialprodukts reagieren bzw. je größer die Aufkommenselastizität des Steuersystems ist, desto geringer wirken sich Veränderungen der autonomen Nachfrage, speziell der staatlichen Ausgaben auf die Höhe des Sozialprodukts aus.

4.1.3 Berücksichtigung sozialproduktsabhängiger Transfers

Im voran stehenden Abschnitt wurden die Implikationen einkommensabhängiger Steuern für die Nachfragewirkungen der öffentlichen Ausgaben diskutiert. Auch auf der Ausgabenseite des Budgets existieren einkommensabhängige Größen. Insbesondere die Transferzahlungen an konjunkturell Arbeitslose variieren nach Maßgabe der marginalen Transferquote (r) negativ mit dem Sozialprodukt. Eine entsprechend modifizierte Transferausgabenfunktion umfasst neben autonomen auch einkommensabhängige Transfers:

$$Tr = Tr^a - r\,Y \qquad \textit{Gl. C-34}$$

Für das verfügbare Einkommen der Wirtschaftssubjekte gilt dann:

$$Y^v = Y - T + Tr = (1 - t - r)\,Y - T^a + Tr^a \qquad \textit{Gl. C-35}$$

Daraus resultiert eine modifizierte Konsumfunktion:

$$C = C^a + c\,Y^v = C^a + c\,(1 - t - r)\,Y - c\,(T^a - Tr^a) \qquad \textit{Gl. C-36}$$

Der Staat beteiligt sich durch Steuerverzicht sowie erhöhte Transferzahlungen an konjunkturellen Einkommensverlusten und stabilisiert damit die Konsumausgaben. Im Aufschwung sind damit korrespondierend nicht nur höhere Steuern zu entrichten, sondern es entfallen auch konjunkturbedingte Transfers. Für die Gesamtnachfrage gilt nun:

$$Y = C^a + I + NX + A_{St} - c\,(T^a - Tr^a) + c\,(1 - t - r)\,Y \qquad \textit{Gl. C-37}$$

Negativ sozialproduktsabhängige Transferzahlungen wirken wie Einkommensteuern. Sie verkleinern den Sekundäreffekt autonomer Nachfragevariationen generell und namentlich im Falle der Staatsausgaben für Güter und Dienste:

$$\Delta Y = \underbrace{\Delta A_{St}}_{\text{Primäreffekt}} + \underbrace{c\,(1 - t - r)\,\Delta Y}_{\text{Sekundäreffekt}} \qquad \textit{Gl. C-38}$$

Damit reduzieren diese Transfers den Multiplikator der autonomen Ausgaben.

$$m_{St} = \frac{\Delta Y}{\Delta A_{St}} = \frac{1}{1 - c\,(1 - t - r)} < \frac{1}{1 - c\,(1 - t)} \qquad \textit{Gl. C-39}$$

Die beiden Faktoren t und r dämpfen in gleicher Weise die absoluten Schwankungen des verfügbaren Einkommens im Konjunkturverlauf und vergrößern im Gegenzug die Konjunkturelastizität des öffentlichen Haushalts.

Aus Vereinfachungsgründen kann der Faktor r als Ausdruck der induzierten Transfers in den Faktor t einkalkuliert und so formal ausgeklammert werden. Der Staatsausgabenmultiplikator erscheint dann wieder in der verkürzten geläufigen Schreibweise. Eine realitäts-

bezogene Interpretation ist aber nur möglich, wenn t nicht einfach als marginale Steuerquote interpretiert wird, sondern als eine Größe, die (1) außer Steuern auch alle anderen einkommensbezogenen Abgaben, insbesondere die Sozialversicherungsbeiträge umfasst und (2) neben der Veränderung der Einnahmen auch die Reaktion der Transferausgaben (Negativsteuern) auf Sozialproduktsschwankungen reflektiert.

4.1.4 Rückwirkungen auf die privaten Investitionen

Die bislang verwendeten einfachen Modelle zeichnen sich dadurch aus, dass Multiplikatorprozesse durch Variationen exogener Ausgaben angestoßen werden und sich dann über das verfügbare Einkommen und den Konsum fortpflanzen. Rückwirkungen auf den privaten Konsum stellen jedoch nur eine, wenngleich wichtige Art der möglichen Folgeeffekte exogener Nachfrageschwankungen dar. Im Folgenden geht es darum, weitere Größen zu identifizieren, die den Multiplikatorprozess beeinflussen und damit über die Wirkungen der öffentlichen Ausgaben mitentscheiden. Um die Überlegungen zu vereinfachen, wird hier das Augenmerk nur noch auf den Staatsausgabenmultiplikator gerichtet.

Staatsausgabeneffekte im IS-LM-Modell

Eine wichtige Modifikation des keynesianischen Einkommen-Ausgaben-Modells ist die Berücksichtigung zinsabhängiger Investitionen. Nach (neo-) klassischer Auffassung sinkt die private Investitionsnachfrage, wenn das Zinsniveau (i) steigt. Das Ausmaß des Investitionseffekts variiert mit der Zinsabhängigkeit der Investitionen (b):

$$I = I^a - b\,i \qquad \textit{Gl. C-40}$$

Ein Zinsanstieg führt über eine Verminderung der Investitionen zu einem Rückgang des Sozialprodukts. Daher besteht auf dem Gütermarkt eine negative Verknüpfung zwischen Zins und Sozialprodukt (IS-Funktion). Im Zusammenhang mit den Einkommens- und Beschäftigungseffekten der Staatsausgaben spielt dieser Aspekt nur dann eine Rolle, wenn der Zins keine durch die Geldpolitik direkt gesteuerte und damit vorgegebene Größe ist, sondern mit dem Sozialprodukt variiert.

Eine solche Verbindung lässt sich aus den makroökonomischen Geldmarktbedingungen für den Fall konstruieren, dass die Zentralbank Geldmengenpolitik betreibt. Das übliche IS-LM-Modell unterstellt eine konstante, durch die Zentralbank kontrollierte Geldmenge (M), der sich die Geldnachfrage (L) anpassen muss. Die Geldnachfrage besteht aus einer positiv vom Sozialprodukt abhängigen Transaktionskasse (LT) und einer negativ vom Zins abhängigen Spekulationskasse (LS):

$$M = \underbrace{k\,Y}_{LT} + \underbrace{L^a - h\,i}_{LS} = L \qquad \textit{Gl. C-41}$$

Die Transaktionskasse steigt nach Maßgabe des Kassenhaltungskoeffizienten (k) mit dem Sozialprodukt, während die Spekulationskasse nach Maßgabe der Zinsabhängigkeit der Geldnachfrage (h) mit dem Zinssatz sinkt. Das Geldmarktgleichgewicht impliziert einen positiven Zusammenhang zwischen Zins und Sozialprodukt (LM-Funktion). Bei gegebener Geldmenge kann das Sozialprodukt nur wachsen, wenn aus der Spekulationskasse genug Geld zur Finanzierung eines höheren Transaktionsvolumens bereitgestellt wird. Die höheren Zinsen bewegen die Wirtschaftssubjekte dazu, die spekulative Geldhaltung zugunsten der lukrativeren Wertpapierhaltung aufzugeben. Bezogen auf die Veränderungen von Sozialprodukt und Zins folgt aus Gleichung *C-41* für eine gegebene Geldmenge:

$$\Delta i = (k/h)\,\Delta Y \qquad \textit{Gl. C-42}$$

In Kombination mit der Investitionsfunktion *C-40* ergibt sich daraus folgender Zusammenhang zwischen den Veränderungen des Sozialprodukts und der Investitionen:

$$\Delta I = -b\,\Delta i = -b\,(k/h)\,\Delta Y = -(b/h)\,k\,\Delta Y \qquad \textit{Gl. C-43}$$

Bei wachsendem Sozialprodukt nehmen die Investitionen ab, weil der höhere Geldbedarf für Transaktionen mit Zinssteigerungen einhergeht. Diese induzierte Veränderung der Investitionsnachfrage ist neben den Konsumeffekten in Rechnung zu stellen. Sie läuft auf eine Verminderung der Sekundäreffekte autonomer Ausgabenänderungen hinaus:

$$\Delta Y = \underbrace{\Delta A_{St}}_{\text{Primäreffekt}} + \overbrace{\underbrace{c\,(1-t)\,\Delta Y}_{\text{Konsum}} - \underbrace{(b/h)\,k\,\Delta Y}_{\text{Investitionen}}}^{\text{Sekundäreffekt}} \qquad \textit{Gl. C-44}$$

Für den Staatsausgabenmultiplikator gilt demnach:

$$m_{St} = \frac{\Delta Y}{\Delta A_{St}} = \frac{1}{1-c\,(1-t)+(b/h)\,k} < \frac{1}{1-c\,(1-t)} \qquad \textit{Gl. C-45}$$

Im IS-LM-Modell ist der Multiplikator der autonomen Nachfrage kleiner als im keynesianischen Grundmodell. Die Einkommens- und Beschäftigungswirksamkeit der Staatsausgaben wird durch monetäre Faktoren beeinträchtigt, die eine Verdrängung privater Investitionen bewirken (*Crowding out*).

Selbst im herkömmlichen IS-LM-Modell ist ein *Crowding out* nicht zwingend. Das Ausmaß der Verdrängung hängt ab von der Zinselastizität der Investitionsgüternachfrage (b) sowie von der Zinselastizität (h) und der Einkommenselastizität (k) der Geldnachfrage:

– Die Zinselastizität der Investitionen dürfte in einer Rezession relativ gering sein. Angesichts pessimistischer Absatzerwartungen reagieren die Unternehmen auf sinkende Zinsen allein nicht mit höheren Investitionen. Diese so genannte *Investitionsfalle* sorgt einerseits für eine geringe Effizienz zinssenkender geldpolitischer Maßnahmen, ande-

rerseits aber auch für einen unbeachtlichen Verdrängungseffekt und somit für eine hohe Wirksamkeit der Fiskalpolitik. Für $b = 0$ ergeben sich keinerlei negative Rückwirkungen auf den Staatsausgabenmultiplikator.

– Ähnliche Konsequenzen hat eine extrem hohe Zinselastizität der Geldnachfrage. Ein *Crowding out* unterbleibt völlig für $h = \infty$. In dieser so genannten *Liquiditätsfalle* liegt der Zins schon so niedrig, dass alle Wirtschaftssubjekte für die Zukunft Zinssteigerungen und demzufolge Kursverluste bei einem Kauf festverzinslicher Wertpapieren erwarten. Da die Wirtschaftssubjekte zusätzliche Liquidität zum gegebenen Zins in der Spekulationskasse absorbieren, kann die Geldpolitik den Zins nicht weiter senken und bleibt unwirksam. Umgekehrt ist ein wachsender Geldbedarf für Transaktionszwecke problemlos aus der übervollen Spekulationskasse zu finanzieren, so dass die Fiskalpolitik ungehindert wirken kann.

– Auch eine geringe Einkommenselastizität der Geldnachfrage schmälert den *Crowding-out*-Effekt. Dies ist insbesondere von Bedeutung, weil der Faktor k im Konjunkturverlauf schwankt. In der Regel nimmt die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes im Aufschwung zu und der Kassenhaltungskoeffizient demzufolge ab. Dies wirkt Zinssteigerungen entgegen und erleichtert die Finanzierung eines höheren Sozialprodukts.

Der entscheidende Einwand gegen die *Crowding-out*-Hypothese ergibt sich jedoch nicht aus der Relativierung der Bedeutung einzelner Determinanten, die im IS-LM-Modell traditionell berücksichtigt werden. Kritik verdient vielmehr die Vernachlässigung wichtiger Bestimmungsfaktoren der Investitionen und noch mehr die prinzipiell fragliche Modellierung des monetären Sektors.

Berücksichtigung einkommensabhängiger Investitionen

Die These von der alleinigen Zinsabhängigkeit der Investitionen ist nicht haltbar. Die Investitionen werden in starkem Maße von den Absatzerwartungen der Unternehmen mitbestimmt. Gerade in einer unterbeschäftigten Wirtschaft dominieren aber pessimistische Einschätzungen. Die Ursache liegt auf der Hand: Solange nicht einmal das vorhandene Produktionspotential ausgelastet ist, neigen Unternehmen kaum zur Erweiterung der Kapazitäten. Typischerweise nimmt die Investitionsquote also in der Rezession ab und im Aufschwung zu. Der Sachverhalt kann formal einfach mit Hilfe folgender Investitionsfunktion ausgedrückt werden:

$$I = I^a + \pi Y - b\,i \qquad \textit{Gl. C-46}$$

Die Investitionsgüternachfrage reagiert also nicht nur negativ auf Zinsänderungen, sondern auch positiv auf Bewegungen des Sozialprodukts, die den Auslastungsgrad des Produktionspotentials sowie die Absatzerwartungen beeinflussen.

Unter Berücksichtigung von Gleichung *C-42* ergibt sich für die induzierte Veränderung der Investitionen:

$$\Delta I = \pi \Delta Y - b\,(k/h)\,\Delta Y \qquad \textit{Gl. C-47}$$

Hierdurch ändern sich die Sekundäreffekte autonomer Ausgabenvariationen. Im Falle einer Erhöhung der Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen gilt nun:

$$\Delta Y = \underbrace{\Delta A_{St}}_{\text{Primäreffekt}} + \underbrace{\overbrace{c\,(1-t)\,\Delta Y}^{\text{Konsum}} + \overbrace{\pi \Delta Y - (b/h)\,k\,\Delta Y}^{\text{Investitionen}}}_{\text{Sekundäreffekt}} \qquad \textit{Gl. C-48}$$

Daraus folgt der modifizierte Staatsausgabenmultiplikator:

$$m_{St} = \frac{\Delta Y}{\Delta A_{St}} = \frac{1}{1 - c\,(1-t) - \pi + (b/h)\,k} \qquad \textit{Gl. C-49}$$

Während die zinsabhängigen Investitionen bei wachsendem Sozialprodukt und deshalb steigendem Zins sinken, nehmen die einkommensabhängigen Investitionen zu. Der Gesamteffekt auf die Investitionen ist daher unbestimmt. Je nach Stärke der Zins- respektive Einkommensabhängigkeit kann es zu einem *Crowding out*, aber auch zu einem *Crowding in* kommen. Da die Zinseffekte in der Rezession eher schwach, die Einkommenseffekte aber eher stark zu Buche schlagen, ist per Saldo keine Verdrängung, sondern eher eine Belebung der Investitionstätigkeit zu erwarten, die den Multiplikator vergrößert. Schon die in der Literatur überwiegend vernachlässigten einkommensabhängigen Investitionen führen also zu einer bemerkenswerten Modifikation des IS-LM-Modells und relativieren die *Crowding-out*-Hypothese erheblich.

4.1.5 Exkurs: Crowding out in Abhängigkeit von der Geldpolitik

Der wohl gravierendste Mangel des IS-LM-Modells ist die realitätsferne Modellierung des monetären Sektors. Damit ein höheres Sozialprodukt überhaupt finanziert werden kann, bedarf es einer zinsabhängigen spekulativen Kassenhaltung, aus der im Bedarfsfall über höhere Zinsen Liquidität freigesetzt oder über niedrigere Zinsen Liquidität gebunden wird. In einer modernen Geldwirtschaft spielt die Geldhaltung zum Zwecke der Spekulation auf zukünftig höhere Zinsen jedoch keine nennenswerte Rolle. Es existieren genügend kurzfristige verzinsliche Geldanlageformen, die keinerlei Liquiditätsnachteile aufweisen, so dass ein rational handelnder Investor Geld allenfalls aus Bequemlichkeit, aber nicht als Teil der Vermögensanlage hält.

Wird aus diesem Grund auf die Berücksichtigung einer Spekulationskasse verzichtet, so verschwindet freilich jede Flexibilität im monetären Sektor. Die von der Zentralbank fixierte Geldmenge wird allein für Transaktionen eingesetzt und limitiert (bei konstantem

Kassenhaltungskoeffizienten) das Sozialprodukt. Das ist ebenfalls weit von der Realität entfernt. Geldpolitik besteht nicht darin, dass eine Zentralbank ohne Rücksicht auf die gesamtwirtschaftliche Lage der Volkswirtschaft eine bestimmte Geldmenge zur Verfügung stellt. De facto betreiben Zentralbanken keine solche Geldmengenpolitik, sondern Zinspolitik mit dem Ziel der Beeinflussung der zinsabhängigen Nachfrage. Sie stellen den Geschäftbanken zu bestimmten Zinskonditionen Zentralbankgeld zur Verfügung und steuern so die Kreditvergabe über die Refinanzierungskosten. Die Geldmenge ist insoweit eine endogene Größe, denn sie hängt von der Inanspruchnahme der Refinanzierungsmöglichkeiten durch die Geschäftsbanken und damit von der Geld- und Kreditnachfrage ab.

Damit entscheidet letzten Endes die Geldpolitik, also das Angebotsverhalten der Zentralbank, über das Zinsniveau und den davon abhängigen Verdrängungseffekt. In einer Rezession, in der Stückkosten und Preise relativ stabil sind, dürfte die Notenbank einen Aufschwung kaum behindern. Solange das reale Sozialprodukt bei allenfalls moderater Inflation steigt, gibt es keinen Grund für eine restriktive Geldpolitik. Erst wenn die Preisniveaustabilität als zentrale Zielgröße der Geldpolitik gefährdet erscheint, ist mit Zinssteigerungen zu rechnen. Diese Gefahr besteht aber gerade dann nicht, wenn der Staat mittels einer expansiven Fiskalpolitik die Wirtschaft aus der Rezession führen will. Somit kann die *Crowding-out*-Hypothese für diesen Fall weitgehend verworfen werden.

Verdrängungseffekte sind damit nicht völlig bedeutungslos. Natürlich gibt es Situationen, in denen Geld- und Fiskalpolitik in Konflikt geraten. Dies ist zum einen der Fall, wenn der Staat in einer annähernd vollbeschäftigten Wirtschaft, in der das reale Sozialprodukt kaum noch steigen kann, expansive Maßnahmen ergreift und damit die Inflation anheizt. Hält die Zentralbank dagegen, so ist durchaus mit einer zinsbedingten Verdrängung der Investitionen zu rechnen. Dieser Effekt basiert dann jedoch auf einer verfehlten Fiskalpolitik, die ihre konjunkturellen Folgen missachtet, nicht auf einer allgemein gültigen ökonomischen Gesetzmäßigkeit.

In einer unterbeschäftigten Wirtschaft ist ein *Crowding out* nur wahrscheinlich, wenn sich die Geldpolitik zu einem restriktiven Kurs genötigt sieht. Dazu bedarf es einer Kombination von Arbeitslosigkeit und Inflation, die als *Stagflation* bezeichnet wird. Der Preisauftrieb geht in diesem Fall nicht auf Übernachfrage im Verhältnis zum Produktionspotential zurück, sondern auf Kostensteigerungen, die von den Unternehmen trotz schlechter Absatzlage in den Preisen überwälzt werden. Das provoziert eine restriktive Geldpolitik, die zwar der Inflation entgegenwirkt, zugleich aber die Arbeitslosigkeit verschärft. Expansive Fiskalpolitik zum Abbau der Arbeitslosigkeit kann unter diesen Bedingungen wenig ausrichten. Auch hier ist aber keine der Fiskalpolitik anzulastende Verdrängung von Investitionen im Spiel, sondern die Ursache liegt in der Kostenentwicklung und damit auf der Angebotsseite der Volkswirtschaft.

Der binnenwirtschaftlich entscheidende Kostenfaktor sind die Nominallöhne. Vereinbaren die Tarifparteien Nominallohnsteigerungen über den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt hinaus, so nehmen die Lohnstückkosten und die davon mitbestimmten Absatzpreise zu. Die Preiseffekte sorgen schon bei stabiler Beschäftigung dafür, dass die Nominallohnerhöhungen über den Produktivitätsfortschritt hinaus real keinerlei Verbesserung für die Arbeitnehmer erbringen. Im Gegenteil: Sie provozieren regelmäßig geldpolitische Restriktionen, die der Beschäftigung schaden, und liegen daher nicht im Interesse der Arbeitnehmer. Hinzu kommt, dass das Geldvermögen der Arbeitnehmer durch Inflation entwertet wird, wenn der Zins keine volle Antizipation der Geldentwertung beinhaltet.

Eine produktivitätsorientierte Nominallohnpolitik, die keine inflationären Impulse setzt, würde die Arbeitnehmer keinesfalls schlechter stellen und die Erfolgschancen der Globalsteuerung erheblich verbessern. Bei einer solchen lohnpolitischen Absicherung hat die Zentralbank in der Rezession keinen Grund, das Geldangebot strikt zu limitieren. Solange Kosten- und Preissteigerungen weitgehend ausbleiben, kann sie eine expansive Fiskalpolitik durch stabile oder sogar rückläufige Zinsen unterstützen. Die beste Garantie für das Ausbleiben von *Crowding-out*-Effekten ist so gesehen eine Lohnpolitik, die ihre gesamtwirtschaftlichen Restriktionen erkennt und darauf verzichtet, eine Einkommensumverteilung mit einem hierfür ungeeigneten Instrument anzustreben. Profitieren würden gerade die Arbeitnehmer, denen höhere Arbeitslosigkeit und Vermögensverluste erspart blieben.

4.1.6 Rückwirkungen auf die Nettoexporte

Auch die Nettoexporte, die der Differenz zwischen Exporten (X) und Importen (M) entsprechen, variieren mit dem Sozialprodukt. Ursache sind die Importe, die aus zwei Gründen ansteigen, wenn das Sozialprodukt zunimmt. Einerseits richtet sich ein Teil der zusätzlichen Konsumausgaben, die aus einem wachsenden Einkommen resultieren, auf importierte Güter. Zum anderen steigt die Nachfrage der Unternehmen nach importierten Vorleistungen bei wachsender Inlandsproduktion und -beschäftigung. Beides kann durch eine Nettoexportfunktion erfasst werden, in der die Exporte autonom sind – sie hängen vom ausländischen Sozialprodukt ab – und die Importe nach Maßgabe der marginalen Importquote (m) mit dem Sozialprodukt steigen:

$$NX = X - M = X - m\,Y \qquad \textit{Gl. C-50}$$

Die Nettoexporte sinken, wenn das Sozialprodukt wächst:

$$\Delta NX = -m\,\Delta Y \qquad \textit{Gl. C-51}$$

Diese Reaktion geht zu Lasten der Sekundäreffekte einer Variation der Staatsausgaben. Lässt man die im voran stehenden Abschnitt diskutierten zins- und einkommensabhängigen Investitionen außer Ansatz, so gilt jetzt für die Änderung des Sozialprodukts:

$$\Delta Y = \underbrace{\Delta A_{St}}_{\text{Primäreffekt}} + \underbrace{\overbrace{c\,(1-t)\,\Delta Y}^{\text{Konsum}} \; \overbrace{-\,m\,\Delta Y}^{\text{Nettoexport}}}_{\text{Sekundäreffekt}} \qquad \textit{Gl. C-52}$$

Sozialproduktsabhängige Importe reduzieren also den Staatsausgabenmultiplikator:

$$m_{St} = \frac{\Delta Y}{\Delta A_{St}} = \frac{1}{1-c\,(1-t)+m} < \frac{1}{1-c\,(1-t)} \qquad \textit{Gl. C-53}$$

Induzierte Importe dämpfen die Konjunkturschwankungen und schwächen zugleich die Effektivität staatlicher Ausgabenpolitik. Aufgrund der Sickerverluste im Außenhandel kommt der Nachfragezuwachs, der durch vermehrte öffentliche Ausgaben hervorgerufen wird, nicht mehr allein der Inlandproduktion zugute, was deren Anstieg bremst.

Die Annahme autonomer Exporte und sozialproduktsabhängiger Importe erscheint allerdings nur für ein System fester Wechselkurse angemessen. Wenn die Wechselkurse auf Devisenangebot und -nachfrage reagieren können, ändert sich das Bild. Wachsende Importe erhöhen die Nachfrage nach Auslandswährung. Deren Preis steigt und es kommt zu einer Abwertung der Inlandswährung. Bei Normalreaktion der Leistungsbilanz auf eine Abwertung nehmen die Exporte zu und die Importe gehen zurück. Damit ergibt sich eine wechselkursbedingte Erhöhung der Nettoexporte, die der sozialproduktsbedingten Verminderung entgegenwirkt. Bei flexiblen Wechselkursen nähert man sich also wieder dem Multiplikator einer geschlossenen Volkswirtschaft. Daher gelten flexible Wechselkurse auch als Instrument zur außenwirtschaftlichen Absicherung der Stabilitätspolitik.

Das Wechselkursregime entscheidet auch über die Einsatzmöglichkeiten der Geldpolitik in einer offenen Volkswirtschaft. Bei festen Wechselkursen hat die Notenbank das Geldangebot nicht in der Hand, denn die Geschäftsbanken können sich jederzeit im Ausland refinanzieren und die Devisen zum Festkurs gegen Zentralbankgeld eintauschen. Damit sind sie in der Lage, eine restriktive Geldpolitik zu unterlaufen. Für die Fiskalpolitik folgt daraus zugleich, dass sie bei festen Wechselkursen nicht mit nennenswerten monetären *Crowding-out*-Effekten rechnen muss. Selbst wenn die Zentralbank den Kurs der Fiskalpolitik nicht unterstützen will, ist sie durch das Festkurssystem gezwungen, einer Ausweitung der Geld- und Kreditnachfrage nachzukommen. Das Geldangebot ist weitgehend endogen durch die Geldnachfrage bestimmt.

Flexible Wechselkurse ermöglichen dagegen eine autonome Geldpolitik. Wie bereits für den Fall einer geschlossenen Volkswirtschaft geschildert, kann es dann zu einer zinsbedingten Verdrängung privater Investitionen kommen. Der Zinsanstieg im Inland hat bei flexiblen Wechselkursen eine weitere Konsequenz: er lockt internationale Finanzkapitalanleger an, die ihr Vermögen zugunsten einer rentabler gewordenen Inlandsanlage umschichten. Hierzu fragen sie verstärkt Inlandswährung nach, was eine Aufwertungsten-

denz verursacht. Die Aufwertung hemmt die Güterexporte und fördert die Güterimporte, so dass ein zusätzlicher *Crowding-out*-Effekt über die rückläufigen Nettoexporte zustande kommen kann. Dies erhöht für sich genommen die Durchschlagskraft der Geldpolitik und senkt diejenige der Fiskalpolitik.

Verdrängungswirkungen sind aber auch in einer offenen Volkswirtschaft nicht zwingend. Die Geldpolitik muss die Fiskalpolitik bekanntermaßen nicht behindern, sondern wird sie eher unterstützen, solange das Preisniveaustabilitätsziel nicht gefährdet erscheint. In einer Rezession und bei moderater Lohnpolitik steht einer aufeinander abgestimmten Geld- und Fiskalpolitik, die *Crowding-out*-Effekte verhindert und *Crowding-in*-Effekte ermöglicht, weiterhin nichts entgegen. Die üblichen Lehrbuchmodelle sind daher mit Vorsicht zu verwenden. Die IS-LM-Analyse (und letztlich auch das darauf aufbauende AD-AS-Modell) suggeriert ein fast unabwendbares *Crowding out* der privaten Investitionen und verstellt so den Blick auf die tatsächlichen Möglichkeiten und Grenzen der Globalsteuerung.

4.1.7 Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Hinsichtlich der Nachfrage- und Einkommenswirkungen der Staatsausgaben lassen sich folgende Ergebnisse festhalten:

1. Veränderungen der Staatsausgaben (und der Steuern) lösen Multiplikatorprozesse aus, in deren Verlauf Produktions- und Beschäftigungsänderungen eintreten. Der Multiplikator der öffentlichen Ausgaben ist abhängig von der Höhe der Primäreffekte und der multiplikativen Folgewirkungen. Über die Primäreffekte entscheidet der Staat durch die Wahl der Ausgaben- bzw. Einnahmenarten, während die Sekundäreffekte aus dem Nachfrageverhalten der privaten Wirtschaftssubjekte resultieren.

2. Die Nachfragewirkungen der Staatsausgaben hängen in starkem Maße von ihrer Finanzierung ab. Der Multiplikatoransatz geht in der Regel von (zunächst) kreditfinanzierten Staatsausgaben oder Steuersenkungen aus. Nach dem *Haavelmo*-Theorem wirken steuerfinanzierte Mehrausgaben ebenfalls expansiv; allerdings ist der Multiplikatoreffekt sehr viel geringer.

3. Neben der marginalen Konsumquote (und der Steuerquote) entscheiden auch die induzierten Veränderungen der Investitionen über den Staatsausgabenmultiplikator. Die Investitionswirkungen sind allerdings nicht eindeutig. Zum einen wirken Zinseffekte (*Crowding out*) und Einkommenseffekte (*Crowding in*) in entgegengesetzte Richtungen. Zum anderen entscheidet das Ausmaß der Kooperation von Geld- und Fiskalpolitik, das wiederum stark von der Lohnpolitik bestimmt wird, über die Zinsentwicklung und die davon ausgehenden Investitionseffekte.

4. In einer offenen Volkswirtschaft beeinflussen die Nettoexporte die Multiplikatoreffekte der öffentlichen Ausgaben. Bei festen Wechselkursen reduzieren steigende Importe

den Multiplikator, doch ist das bei flexiblen Wechselkursen nicht zwingend. Hier entscheidet wieder die Geldpolitik darüber, ob es zu einem Zinsanstieg und damit zu einer Senkung der zinsabhängigen Investitionen kommt. Falls die Zinsen steigen, ist zusätzlich mit einem wechselkursbedingten *Crowding out* der Nettoexporte zu rechnen.

Bei der Analyse der Einkommenseffekte öffentlicher Ausgaben wurde stets für eine unterbeschäftigte Wirtschaft argumentiert. Bei Vollauslastung des Produktionspotentials kann das Einkommen aber nur nominal – durch Preissteigerungen – und nicht mehr real wachsen (von Produktivitätsfortschritten abgesehen). Daher sind grundsätzlich nominale und reale Multiplikatoren zu unterscheiden; ein Aspekt, der hier vernachlässigt wurde.

Bei Vollbeschäftigung müsste der Staat mit Blick auf die Preisniveaustabilisierung eher eine restriktive Politik verfolgen. Die davon ausgehenden negativen Multiplikatoreffekte, die das Nominaleinkommen, aber nicht das Realeinkommen reduzieren sollen, hängen von den inzwischen geläufigen Bestimmungsfaktoren ab. Der Staat kann kräftige Wirkungen erzielen, wenn er seine Ausgaben für Güter und Dienstleistungen senkt und die gesparten Mittel zum Schuldenabbau oder zum Aufbau einer Konjunkturausgleichsrücklage verwendet. Die Durchschlagskraft der Fiskalpolitik profitiert auch bei restriktivem Einsatz von einer lohn- und geldpolitischen Unterstützung und unter dieser Voraussetzung auch von einer außenwirtschaftlichen Absicherung durch flexible Wechselkurse.

4.2 Verteilungseffekte der Staatsausgaben

Der Staat beeinflusst mit seinen Ausgaben nicht nur die Höhe des Sozialprodukts, sondern auch die Einkommensverteilung und – in geringerem Maße – die Vermögensverteilung. Dies gilt prinzipiell für alle öffentlichen Ausgaben, nicht nur für die Transferzahlungen an private Haushalte, die bei Verteilungsanalysen meist im Vordergrund stehen.

Im Folgenden werden zunächst die Verteilungseffekte der öffentlichen Güter skizziert, bei denen eine Zurechnung auf einzelne Bürger oder Gruppen besonders schwierig ist. Danach geht es um die haushaltsbezogenen Transfers, die das primäre Instrument staatlicher Umverteilungspolitik darstellen. Angesichts ihrer kaum überschaubaren Vielfalt können hier nur grundlegende Gestaltungsfragen behandelt werden, die über die verteilungspolitische Effizienz der Sozialleistungen entscheiden. Schon aufgrund der quantitativen Bedeutung der Sozialtransfers sind dabei neben den mikroökonomischen auch die makroökonomischen Verteilungseffekte zu beachten. Darüber hinaus müssen Subventionen an Unternehmen (inklusive entsprechender Steuervergünstigungen), mit denen der Staat oftmals explizit Verteilungsziele verknüpft, in die Analyse einbezogen werden.

4.2.1 Umverteilung mittels öffentlicher Güter

Theoretisch ist der Umverteilungseffekt öffentlicher Güter einfach abzugrenzen. Die Nutzer sind in unterschiedlichem Maße freiwillig dazu bereit, einen Preis für das einzelne öffentliche Gut zu entrichten. Daraus kann durch Aggregation ihre gesamte Zahlungsbereitschaft für die Summe der vom Staat bereit gestellten öffentlichen Güter ermittelt werden. Sie ist dann mit der Abgabensumme (Steuern, Gebühren, Beiträge) zu vergleichen, die das Wirtschaftssubjekt effektiv zu tragen hat. Die Differenz zwischen freiwilliger Zahlungsbereitschaft und Abgabensumme wäre prinzipiell ein geeignetes Maß für die Umverteilung zwischen den Nutznießern der staatlichen Leistungen.

Die hierfür benötigten Informationen über die Inanspruchnahme und Wertschätzung der Nutzer stehen praktisch aber nicht zur Verfügung. Insbesondere bei reinen öffentlichen Gütern wie Landesverteidigung oder Rechtsordnung ist eine Zuordnung auf die Wirtschaftssubjekte kaum möglich. Schon eher können staatliche Dienstleistungen, etwa im Bereich der Gesundheits- oder Kulturausgaben, einzelnen Nutzern oder Nutzergruppen zugerechnet werden. Allein anhand der Nutzerprofile ist gleichwohl noch keine valide Aussage über die Verteilungswirkungen möglich. Hierzu müsste eben auch die Zahlungsbereitschaft bekannt sein, die sich wegen fehlender Marktpreise kaum messen lässt.

Dementsprechend lassen sich lediglich Tendenzaussagen über die Verteilungseffekte einzelner Staatsleistungen treffen, bei denen die typischen Nutzergruppen und die Art der Finanzierung bekannt sind. Beispielsweise dürften typische Unterschiede zwischen staatlich subventionierten Opernhäusern und Fußballstadien existieren, die zu der Vermutung Anlass geben, dass erstere eher als letztere eine Umverteilung von Arm zu Reich bewirken. Zwar kann eine soziale Staffelung der privaten Kosten der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen, z.B. der Eintrittsgelder eines Opernhauses, diesem Effekt entgegen wirken. Die Besuchergruppen dürften dennoch überwiegend aus den höheren Einkommensschichten stammen, die somit überproportional von subventionierten Preisen profitieren.

Eine überzeugende empirische Bestimmung der gesamten Umverteilung über öffentliche Güter ist aus den erwähnten Gründen bislang nicht gelungen. Plausibel erscheint, dass die untersten Einkommensschichten, die kaum direkte Steuern zahlen, im Allgemeinen durch das kostenlos oder zu stark ermäßigten Preisen bereit gestellte staatliche Angebot begünstigt werden. Allerdings zahlen auch diese Einkommensschichten indirekte Steuern und nehmen viele Staatsleistungen gar nicht in Anspruch, was den absoluten Umverteilungseffekt abschwächt. Von den mittleren Einkommensklassen werden zwar typischerweise mehr öffentliche Leistungen genutzt, aber auch deutlich höhere Abgaben entrichtet. Die Vor- und Nachteile der Staatstätigkeit dürften sich daher in diesem Einkommensbereich in erheblichem Umfang kompensieren.

In welche Richtung der Nettoeffekt geht, hängt wesentlich davon ab, inwieweit der Staat die oberen Einkommensschichten wirksam und progressiv besteuert. Faktisch wird ein großer Teil der Staatsleistungen jedoch durch regressiv wirkende Umsatz- und Verbrauchsteuern und nicht durch die progressive Einkommensteuer finanziert. Daher dürfte per Saldo keine ausgeprägte Umverteilung von oben nach unten über öffentliche Güter und ihre Finanzierung zustande kommen. Derartige Verteilungswirkungen sind eher im Bereich der Transferzahlungen zu erwarten, von denen jedenfalls einige, insbesondere die Sozialhilfe, überproportional den ärmeren Bevölkerungsgruppen zugute kommen.

4.2.2 Transferzahlungen an private Haushalte

Bei den Transfers an private Haushalte (Sozialtransfers) steht das distributive Ziel im Vordergrund. Bemessung und Ausgestaltung der Transfers können individuelle Faktoren einbeziehen, die Leistungsfähigkeit und Bedarf des einzelnen Haushalts beeinflussen (Einkommen, Vermögen, Zahl und Alter der Familienangehörigen, Gesundheitszustand usw.). Damit liegt formal eine Analogie zur Einkommensteuer vor: Direkte monetäre Transfers an Haushalte können als negative (Einkommen-) Steuer interpretiert werden.

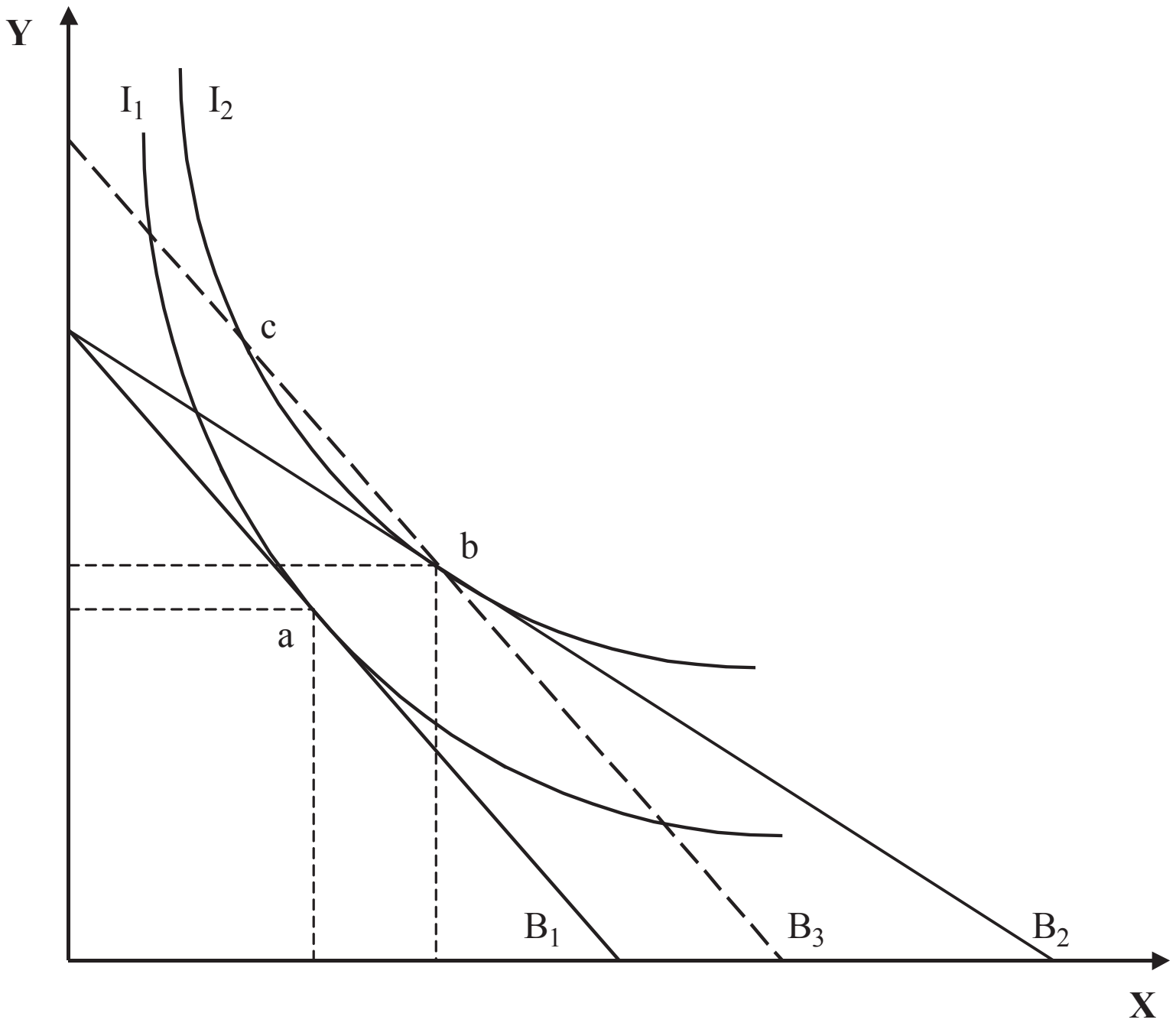
Freie versus gebundene Transfers

Direkte Transferzahlungen an private Haushalte können in unterschiedlicher Form geleistet werden. (1) Freie (monetäre) Transfers zeichnen sich dadurch aus, dass der Empfänger entsprechend seinen eigenen Präferenzen über die Mittel verfügen kann (Kindergeld, Sozialhilfe, negative Einkommensteuer). (2) Dagegen werden gebundene Transfers nur gewährt, wenn die Mittelverwendung für bestimmte Güter oder Leistungen erfolgt. Hierbei sind zwei Formen zu unterscheiden. (a) Gebundene monetäre Transfers knüpfen an nachweislich getätigte Ausgaben für bestimmte Güter und Leistungen an (Wohngeld, Eigenheimzulage, zinsverbilligte Bildungskredite). (b) Noch stärker ist die Bindung bei Realtransfers in Form einer unentgeltlichen oder ermäßigten Überlassung bestimmter Güter und Leistungen. Der Haushalt kann die Menge eventuell selbst (mit-) bestimmen (Gesundheitsleistungen, kulturelle Angebote). Unter Umständen wird das betreffende Gut aber auch nur in einer bestimmten Menge und Qualität angeboten (Sozialwohnungen).

Anhand der Abbildung *C-19* lassen sich die Wirkungen freier und gebundener Transfers aus der Perspektive des Empfängerhaushaltes vergleichen. Dargestellt ist die Präferenzordnung eines Haushalts für zwei Güter X und Y. Bei gegebenem Erwerbseinkommen und gegebenen Güterpreisen werden die Entscheidungsmöglichkeiten des Haushalts ohne Transfers durch die Budgetgerade B_1 dargestellt. Das Haushaltsgleichgewicht liegt im Punkt a und der Haushalt erreicht ein Nutzenniveau entsprechend der Indifferenzkurve I_1.

Wird nun ein an das Gut X gebundener Transfer gewährt, der den Bezug des Gutes X effektiv verbilligt, so dreht sich die Budgetgerade nach oben und nimmt die neue Lage B_2

ein. Das neue Haushaltsoptimum liegt dann im Punkt b und der Haushalt erreicht ein höheres Nutzenniveau entsprechend der Indifferenzkurve I_2. Durch den Punkt b läuft aber auch die Budgetgerade B_3, die durch einen freien monetären Transfer mit gleichem Realwert (gemessen in Einheiten des Gutes X) erreicht werden kann. Mit einem solchen Transfer könnte der Haushalt durch Bewegung in Richtung des Punktes c eine höhere Indifferenzkurve als I_2 erreichen. Ein freier Transfer bewirkt demnach gegenüber einem gebundenen Transfer bei gleichen Kosten einen höheren Nutzenzuwachs bei den Empfängern (oder bei geringeren Kosten einen gleich hohen Nutzenzuwachs). Läge das Ziel der Transferpolitik ausschließlich in der Erhöhung der individuellen Wohlfahrt, so wäre der gebundene Transfer also weniger effizient als der freie Transfer.



Freie versus gebundene Transfers *Abb. C-19*

Der Staat kann aber auch die Absicht verfolgen, die Versorgung der Transferempfänger mit spezifischen Gütern zu verbessern. Dafür kann es gute ökonomisch Gründe geben. In manchen Fällen ist ein Mehrkonsum der Transferempfänger mit positiven externen Effekten für die übrigen Mitglieder der Gesellschaft verbunden, die eine Subvention aus allo-

kativer Sicht rechtfertigen. Dies betrifft beispielsweise Maßnahmen zur Förderung der Bildung und Ausbildung, denn Humankapitalinvestitionen weisen typischerweise eine gesamtwirtschaftliche Rentabilität auf, die über der einzelwirtschaftlichen Rentabilität in Form des höheren persönlichen Lebenseinkommens liegt. Des Weiteren kann es sich bei den subventionierten Gütern um meritorische Güter handeln, hinsichtlich derer die Präferenzen der Empfängerhaushalte verzerrt sind. Es besteht dann die Gefahr, dass der Transferempfänger einen freien Transfer für den Erwerb „falscher" Güter verwendet (z.B. Kindergeld für den Konsum der Eltern). Bei derartigen allokativen Zielsetzungen können gebundene Transfers aus der Sicht des Staates vorteilhafter sein als freie Geldtransfers, deren Verwendung dem „guten Willen" des Empfängers überlassen bleibt.

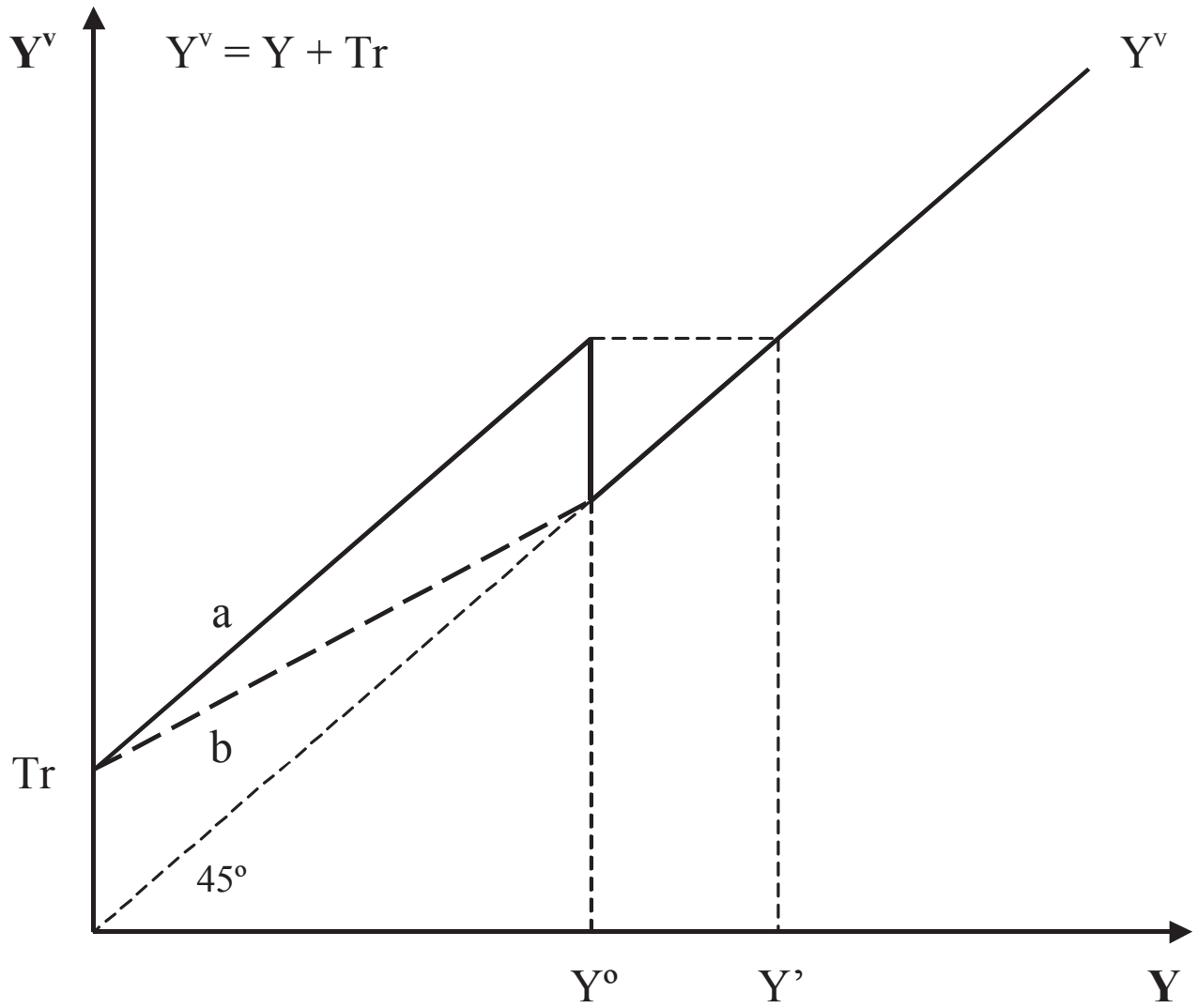
Analoges gilt aus einer politökonomischen Perspektive. Ist die Zahl der Transferempfänger relativ gering, so ist die Leistung öffentlicher Transfers im Grundmodell der ökonomischen Theorie der Demokratie nur dadurch zu erklären, dass auch auf der Geberseite zumindest ein Teil der Bürger die Programme befürwortet und so eine Wählermehrheit für die Transfers zustande kommt. Eine solche freiwillige Umverteilung kann auf positiven Nutzeninterdependenzen basieren. Dabei richtet sich das Interesse der Steuerzahler am Wohlbefinden ihrer ärmeren Mitbürger oftmals weniger auf deren allgemeine Einkommenssituation als auf eine Verbesserung der Versorgung mit bestimmten Gütern. So kann die Bereitschaft zur freiwilligen Umverteilung durch Transfers etwa darauf beruhen, dass die reichen Wähler negative externe Effekte der Armut (z.B. die Existenz von Slums mit hoher Kriminalitätsrate) vermeiden wollen. In diesen Fällen ziehen die Wähler selbst die gebundenen Transfers vor, so dass sich derartige Transferprogramme im demokratischen Willensbildungsprozess eher durchsetzen lassen. Die These von der prinzipiellen Überlegenheit freier Transfers ist also auch aus verteilungspolitischer Sicht – wegen der einseitigen Orientierung an den Empfängerpräferenzen bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Präferenzen der Steuerzahler – stark zu relativieren.

Einkommensabhängige Transfers – Sozialhilfe

Transferleistungen werden häufig auf bestimmte Einkommensklassen beschränkt oder mit steigendem Einkommen abgebaut, nicht zuletzt, um das Volumen der öffentlichen Transferausgaben in Grenzen zu halten. Diese Einkommensabhängigkeit der Transferleistungen kann als eine implizite Besteuerung angesehen werden, bei der mit steigendem Erwerbseinkommen (Y) das Transfereinkommen (Tr) reduziert wird. Es ergibt sich damit ein impliziter marginaler Steuersatz ($-\partial Tr/\partial Y$).

Die mit dem Transferentzug einhergehenden Probleme lassen sich anhand zweier Extremformen einkommensabhängiger Transfers verdeutlichen. Der in Abbildung *C-20* dargestellte Fall zeigt einen Transfer, den alle Bezieher von Einkommen unterhalb einer fixierten Einkommensgrenze Y^o in absolut gleicher Höhe erhalten (Linie a). Bei Überschreiten

der kritischen Grenze wird die Transfergewährung vollständig eingestellt. Beispiele hierfür sind etwa die Eigenheimzulage, die Arbeitnehmersparzulage oder das Erziehungsgeld.

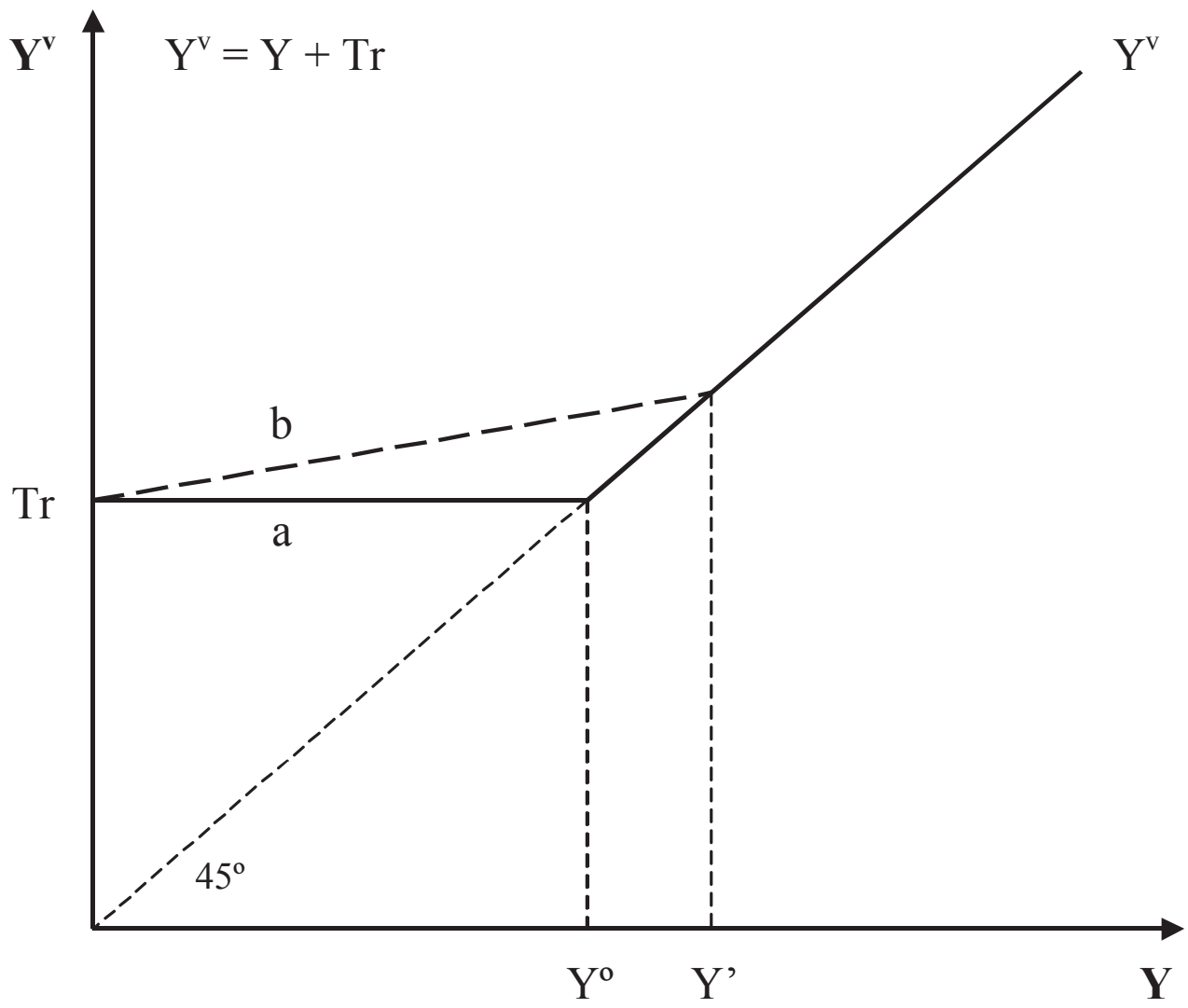


Das Schwellenphänomen *Abb. C-20*

Bei solchen Transfers tritt das *Schwellenphänomen* auf. Bezieher eines gerade noch unter der Einkommensgrenze liegenden Arbeitseinkommens haben inklusive Transfer ein höheres verfügbares Einkommen als Haushalte mit einem knapp über der Grenze liegenden Einkommen. Das Überschreiten der Schwelle Yº führt bis zum Einkommen Y' zu Nettoeinkommensverlusten. Der mit dem Transfer verbundene implizite Steuersatz tendiert an der Einkommensgrenze gegen unendlich. Dies ist unter Anreizgesichtspunkten ein erheblicher Gestaltungsmangel. Eine geeignete Alternative wäre ein mit steigendem Markteinkommen kontinuierlich an der Grenze Yº auslaufender Transfer (Linie b).

Die klassische Form der Beschränkung des Transfervolumens ist der in Abbildung *C-21* dargestellte Fall der vollständigen Anrechnung von (Arbeits-) Einkommen auf die Transferzahlungen (Linie a). Unterschreitet das Arbeitseinkommen Y eine bestimmte Höhe Yº, so wird das verfügbare Einkommen durch Transfers (Tr = Y – Yº) jeweils auf diese Höhe aufgestockt. Eine solche Regelung entspricht dem Grundmodell der Sozialhilfe, deren primäre Aufgabe in der Sicherung des sozialkulturellen Existenzminimums bei einem hierfür nicht ausreichenden eigenen Einkommen besteht.

Bei der traditionellen Sozialhilfe wird das Arbeitseinkommen voll auf den Transfer angerechnet. Auf den ersten Blick scheint diese Lösung kostengünstig zu sein, da niemand Transfers erhält, der nicht bedürftig ist. Bei Arbeitseinkommen unterhalb der Sozialhilfe entfallen jedoch die Arbeitsanreize. Der implizite Steuersatz ist bei dieser Regelung bis zur Transfergrenze 100% und bei höheren Einkommen gleich Null (bzw. entspricht dem hier nicht enthaltenen Einkommensteuersatz). Haushalte, die kein Einkommen beziehen oder deren Einkommen beträchtlich kleiner als die Sozialhilfe ist, befinden sich damit in einer *Armutsfalle* (*poverty trap*), aus der eigene Anstrengungen nur herausführen, wenn der Schwellenwert – das existenzminimale Einkommen Y^o – klar überschritten wird.



Die Armutsfalle *Abb. C-21*

Anreizfreundlicher kann das Problem der Existenzsicherung durch einen mit steigendem Einkommen auslaufenden Transfer gelöst werden, bei dem die Transferentzugsrate deutlich unter 100% liegt. Die gestrichelte Linie b symbolisiert diese Variante, die im Grundsatz dem Kombilohnmodell entspricht. Arbeitseinkommen werden hier nur zu 80% auf die Sozialhilfe angerechnet, so dass das verfügbare Einkommen kontinuierlich anwächst. Allerdings vergrößert sich dadurch auch der Kreis der Transferempfänger bis zum Einkommen Y', das 25% über dem Existenzminimum Y^o liegt. Die besseren Arbeitsanreize im Bereich unterhalb des Existenzminimums werden also teilweise durch geringere Arbeitsanreize im darüber liegenden Einkommensbereich erkauft. Das ist unvermeidbar, so-

fern man einerseits das Existenzminimum in seiner Höhe nicht als disponibel ansieht und andererseits positive Arbeitsanreize über den gesamten Einkommensbereich setzen will.

Die fiskalischen Kosten dieser Lösung erscheinen zunächst höher als die der klassischen Sozialhilfe. Sofern nicht nur zusätzliche Arbeitsanreize gesetzt, sondern auch die erforderlichen Arbeitsplätze geschaffen werden, kann sich das Modell aufgrund positiver Beschäftigungseffekte per Saldo lohnen. Freilich steht ein theoretisch wie empirisch überzeugender Nachweis der Beschäftigungswirksamkeit noch aus. Bei allgemein ungünstiger Wirtschaftslage ist jedenfalls nicht zu erwarten, dass allein durch vermehrte Arbeitsanreize für die unteren Lohngruppen ein spürbarer Abbau der Arbeitslosigkeit eintritt. Zudem besteht ein erhebliches Risiko, dass Mitnahmeeffekte bei den Unternehmen eine Verdrängung regulärer durch subventionierte Beschäftigungsverhältnisse bewirken. Daher sollten die Beschäftigungswirkungen und die fiskalischen Effekte von Kombilöhnen in Modellversuchen – konzentriert auf Problemgruppen am Arbeitsmarkt – ausgelotet werden, bevor man einen flächendeckenden Ersatz der Sozialhilfe in Erwägung zieht.

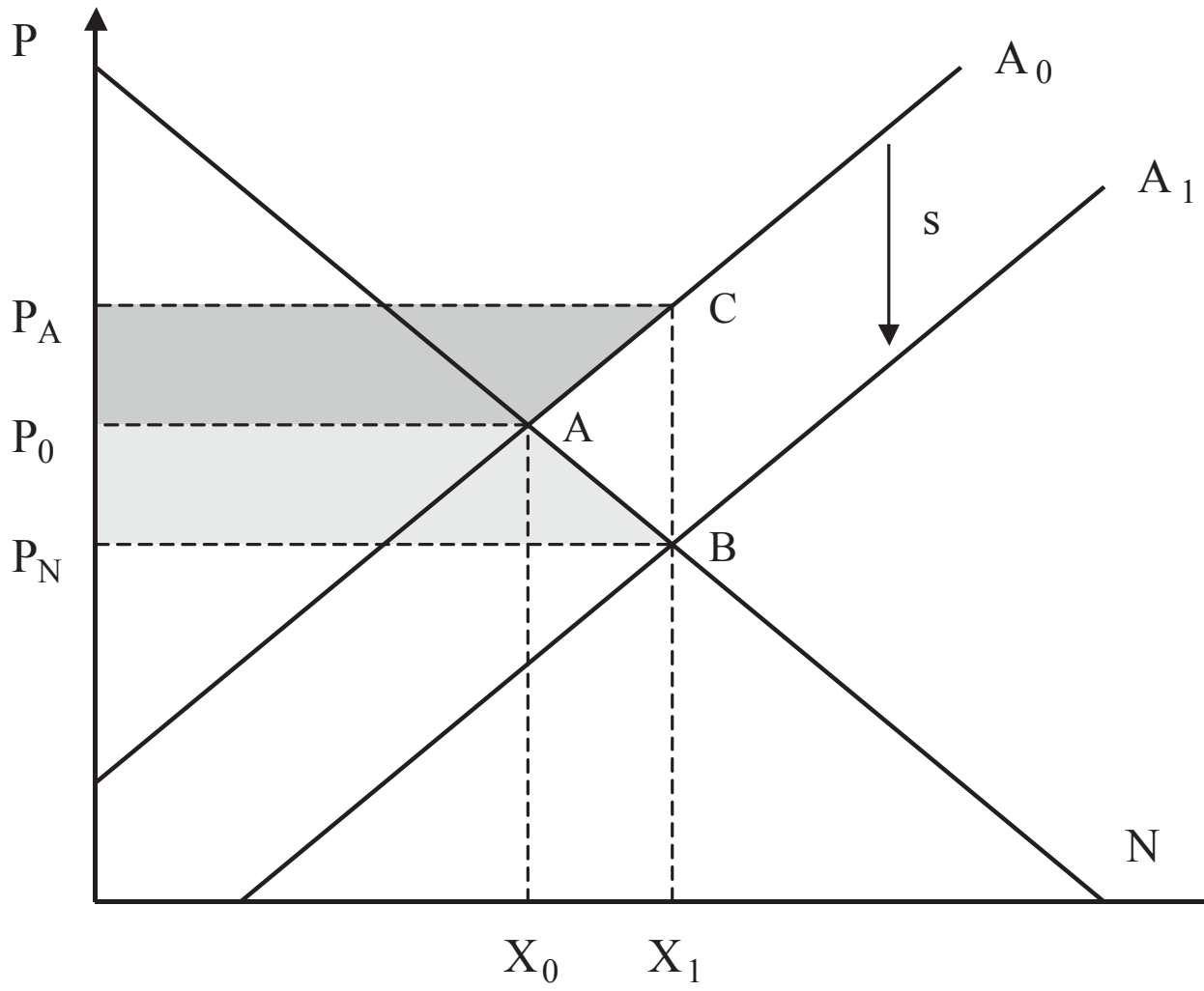
4.2.3 Verteilungseffekte staatlicher Subventionen

An Unternehmen gezahlte Subventionen sind verteilungspolitisch schwierig zu beurteilen, denn man weiß nie genau, ob und in welcher Weise sie an die Konsumenten weitergegeben werden. Abbildung *C-22* illustriert die mikroökonomischen Wirkungen einer Stücksubvention (s) bei vollständiger Konkurrenz und mittleren Angebots- bzw. Nachfrageelastizitäten. Das Thema entspricht mit umgekehrtem Vorzeichen der Analyse einer Mengensteuer, die im Folgenden noch ausführlich erörtert wird (vgl. Kapitel D.3.2). Daher reicht es an dieser Stelle aus, die relevanten Aspekte kurz zu skizzieren.

Die Stücksubvention senkt die Stückkosten und führt dazu, dass sich die Angebotsfunktion für das subventionierte Gut nach unten verschiebt (von A_0 nach A_1). Der Schnittpunkt mit der Nachfragefunktion, der das Marktgleichgewicht markiert, verlagert sich dadurch von A nach B. Die Folge ist ein Anstieg der Produktionsmenge von X_0 auf X_1 sowie ein Rückgang des Absatzpreises von P_0 auf P_N. Die Subventionszahlung bewirkt einerseits einen Anstieg der Konsumentenrente (Fläche P_0ABP_N), denn die Nachfrager zahlen nun den geringeren Preis P_N für die höhere Menge X_1. Aber auch die Anbieter profitieren von der Subvention. Ihre Produzentenrente erhöht sich (Fläche P_0ACP_A), weil sie nun für die Menge X_1 den höheren Preis P_A inklusive der Stücksubvention erhalten ($P_A = P_N + s$).

Darüber hinaus ergibt sich eine mit der Subventionsvergabe verbundene Zusatzlast (Dreieck ABC). Das Subventionsvolumen (Fläche P_NBCP_A) übersteigt in diesem Umfang den mit Hilfe der Subvention erzielten Zuwachs an Konsumenten- und Produzentenrente. Die Zusatzlast bringt den volkswirtschaftlichen Wohlfahrtsverlust zum Ausdruck, der durch den staatlichen Eingriff in das Preisgefüge verursacht wird.

Das Ausmaß der Verteilungswirkungen für Anbieter und Nachfrager hängt vom Verlauf der Angebots- und Nachfragekurven ab. Bei relativ steiler *unelastischer* Nachfragefunktion sinkt der Konsumentenpreis stärker und die Menge steigt schwächer als in Abbildung *C-22* gezeigt. Im Vergleich zur dargestellten Situation steigt dann der Anteil der Konsumenten am Subventionsvolumen zu Lasten des Anteils der Produzenten, während die Zusatzlast geringer ausfällt. Eine relativ steile *unelastische* Angebotsfunktion hat ebenfalls eine relative Verminderung der Zusatzlast zur Folge, sorgt aber für einen höheren Anteil der Produzenten am Subventionsvolumen, da der Produzentenpreis stärker steigt.



Verteilungseffekte einer Mengensubvention *Abb. C-22*

Aus diesem Befund lassen sich einige Hinweise auf die verteilungspolitische Effizienz von Subventionen ableiten. Wenn das Subventionsziel in der Begünstigung der Konsumenten liegt, sind Subventionen für unelastisch nachgefragte Güter verteilungspolitisch vorteilhaft. Relativ geeignet wäre aus dieser Sicht etwa die Verbilligung von Nahrungsmitteln, Mietwohnungen und Energie, zumal Preissenkungen für diese Güter den Beziehern niedriger Einkommen relativ stärker zugute kommen als den Beziehern hoher Einkommen. Ein unelastisches Angebot steht der angestrebten Begünstigung der Konsumenten allerdings entgegen. Beispielsweise ist im Wohnungssektor kurzfristig mit einer solchen Konstellation zu rechnen. Mietsubventionen kommen daher zunächst vorwiegend den Vermietern zugute. Erst längerfristig, wenn das Angebot durch Investitionen ausgeweitet wird, profitieren auch die eigentlich adressierten Mieter von der Förderung.

Besteht das Subventionsziel nicht darin, die Verteilung zugunsten bestimmter Konsumentengruppen zu verändern, sondern den Produzenten zu helfen, dreht sich das Bild. So ist die Subventionierung unelastisch nachgefragter Nahrungsmittel keine sonderlich geeignete Maßnahme, wenn es etwa um die Förderung des bäuerlichen Mittelstandes geht. Hier wären direkte Einkommenshilfen zweifellos das bessere Instrument.

Falls die Subventionierung der Förderung meritorischer Güter dient und mithin nicht primär einen Verteilungs- sondern einen Lenkungszweck hat, ist die Zusatzlast im Übrigen kein ausschlaggebendes Beurteilungskriterium für die Effizienz der Maßnahme. Die Zusatzlast entsteht aus dem Verlust an privater Konsumenten- und Produzentenrente infolge der Mengenausweitung, die im vorliegenden Fall ja gerade das Ziel der Subvention ist. Die (negative) Bewertung anhand der Präferenzen der privaten Wirtschaftssubjekte, die bei meritorischen Gütern als verzerrt angesehen werden, erscheint daher nicht relevant.

Generell liegt das Problem der Subventionen, die als indirektes Umverteilungsinstrument eingesetzt werden, darin, dass ihre Zielgenauigkeit im Vergleich zu personengebundenen Transferzahlungen meist recht gering ist. Ein Beispiel dafür liefert die Fehlbelegung im sozialen Wohnungsbau durch Mieter, deren Einkommen nach der Zuweisung einer subventionierten Sozialwohnung deutlich über die Einkommensgrenzen gestiegen ist, die aber dennoch nicht ausziehen müssen. Die Fehlleitung von Fördermitteln ließe sich vermeiden, wenn man stattdessen ausschließlich das Wohngeld einsetzen würde, dessen Höhe sich der individuellen Einkommenslage flexibel anpassen lässt.

Neben den geschilderten Effekten kann die Subventionierung von Gütern eine Reihe weiterer Anpassungsreaktionen der privaten Wirtschaftssubjekte hervorrufen, welche auch die effektiven Verteilungswirkungen beeinflussen. Die Subventionierung eines bestimmten Gutes kann beispielsweise zu einer Lohnerhöhung für die Beschäftigten in den betroffenen Bereichen führen (Rückwälzung). Darüber hinaus sind allokative Konsequenzen in Rechnung zu stellen. In den begünstigten Sektoren werden möglicherweise zusätzliche Arbeitskräfte eingesetzt und höhere Investitionen getätigt. Beides kann, wie das Beispiel der überzogenen (insbesondere steuerlichen) Förderung des Wohnungsbaus in Deutschland zeigt, eine beachtliche Fehlleitung von Produktionsfaktoren bewirken.

4.2.4 Makroökonomische Verteilungseffekte der Staatsausgaben

Staatliche Ausgaben für Güter und Dienstleistungen sowie Transferzahlungen beeinflussen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht nur die Höhe, sondern auch die Verteilung des Sozialprodukts auf Arbeitnehmer, Unternehmer und Transferempfänger. Die wichtigsten makroökonomischen Verteilungseffekte basieren auf elementaren Kreislaufzusammenhängen. Argumentiert wird im Folgenden für ein real gegebenes Sozialprodukt. Dabei muss es sich nicht um ein Vollbeschäftigungssozialprodukt handeln, doch erleichtert die-

se Interpretation das Verständnis erheblich. In einer unterbeschäftigten Wirtschaft sind die zuvor diskutierten Produktions- und Beschäftigungseffekte zu beachten und mit den Verteilungswirkungen zu verknüpfen.

Für das reale Sozialprodukt gilt bekanntlich die Verwendungsgleichung:

$$Y = C + I + A_{St} + NX \qquad \textit{Gl. C-54}$$

Dabei setzt sich der reale private Verbrauch aus dem Konsum der Arbeitnehmer, Unternehmer und Transferempfänger (Rentner, Arbeitslose etc.) zusammen:

$$C = C_A + C_U + C_{Tr} \qquad \textit{Gl. C-55}$$

Alle Konsumansprüche, auch die der Empfänger staatlicher Transfers, können immer nur aus dem laufenden Sozialprodukt nach Abzug der Investitionen, der Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen und der Nettoexporte befriedigt werden.

Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen

Staatliche Mehrausgaben für Güter und Dienstleistungen verdrängen bei konstantem Sozialprodukt zwangsläufig private Ansprüche. Besonders wahrscheinlich ist eine Verdrängung des Konsums der Nichtunternehmer (Arbeitnehmer und Transferempfänger), während Investitionen und Nettoexporte weniger betroffen sind. Dies erklärt sich aus den makroökonomischen Wirkungen zusätzlicher Staatsausgaben in einer vollbeschäftigten Wirtschaft. Dabei hängen die Transmissionswege, aber nicht das Belastungsergebnis von der Finanzierung der Ausgaben ab.

(1) Der Staat kann die Arbeitnehmer und eventuell auch die Transferempfänger mit zusätzlichen direkten Abgaben belasten (z.B. Lohnsteuer). Diese reduzieren Einkommen und Konsum der Nichtunternehmer unmittelbar zugunsten der staatlichen Güterverwendung. (2) Indirekte oder gewinnbezogene Abgaben (Mehrwertsteuer, Unternehmenssteuern) können aufgrund der wachsenden Staatsnachfrage in den Preisen überwälzt werden und schränken so das Realeinkommen und den Konsum der Nichtunternehmer auf Umwegen ein. (3) Auch bei Kreditfinanzierung der Ausgaben erfolgt die Verdrängung konkurrierender Ansprüche an das Produktionspotential über Inflation und damit zulasten der Lohn- und Transfereinkommen. Hier profitieren die Unternehmer sogar von den höheren Preisen, da der Entzugseffekt der Besteuerung entfällt. (4) Soweit die Finanzierung das Preisniveau erhöht, können über Zinssteigerungen und die Verteuerung der Inlandsprodukte negative Nebenwirkungen auf Investitionen und Nettoexporte eintreten, die den primären *Crowding-out*-Effekt zulasten des Konsums der Nichtunternehmer abschwächen. Sie modifizieren insofern die Grundaussage, ändern aber nicht deren Kern: Höhere staatliche Ausgaben für Güter und Dienste führen bei konstantem Sozialprodukt hauptsächlich zu einer realen Belastung der Nichtunternehmer und speziell der Arbeitnehmer.

Staatliche Transferzahlungen an Haushalte

Für höhere staatliche Transferzahlungen gelten ähnliche Überlegungen. Allerdings nimmt der Staat das Sozialprodukt hier nicht selbst in Anspruch, sondern vermittelt Konsumpotential an die Transferempfänger. Dass der gesamtwirtschaftliche Umverteilungsspielraum jedoch limitiert ist, hat Gerhard *Mackenroth* (1952) auf den Punkt gebracht: „Nun gilt der einfache und klare Satz, dass aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muss. Es gibt gar keine andere Quelle und hat nie eine andere Quelle gegeben, aus der Sozialaufwand fließen könnte, es gibt keine Ansammlung von Periode zu Periode, kein ‚Sparen' im privatwirtschaftlichen Sinne, es gibt einfach gar nichts anderes als das laufende Volkseinkommen als Quelle für den Sozialaufwand".

Vor diesem Hintergrund erschließen sich die grundlegenden makroökonomischen Transfereffekte. Bei unveränderten Ansprüchen des Staates, der Investoren und des Auslands ermöglichen zusätzliche staatliche Transferzahlungen einen höheren Konsum der Empfänger nur zu Lasten der übrigen Nichtunternehmer, vor allem der Arbeitnehmer. Den realen Lasteffekt kann die gewählte Finanzierungsart vielleicht verschleiern, aber nicht außer Kraft setzen. Beispielsweise reduzieren Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, mit denen Renten finanziert werden, Einkommen und Konsum der Arbeitnehmer auf direktem Wege. Arbeitgeberbeiträge erhöhen dagegen die (Arbeits-) Kosten der Unternehmen, können aber in den Preisen überwälzt werden, weil die Rentner die Transfers überwiegend verausgaben. In beiden Fällen müssen die Nichtunternehmer, denen keine Transfers zufließen, real auf Konsum zugunsten der Konsumansprüche der Rentner verzichten.

Das Beispiel der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung zeigt bereits, dass die Bezeichnung einer Abgabe noch nichts über ihre effektiven Belastungswirkungen aussagt. Bei nachfragewirksamer Mittelverwendung können die Arbeitgeberbeiträge gesamtwirtschaftlich ebenso gut (oder schlecht) überwälzt werden wie andere Kosten steigernde Abgaben, etwa die Mehrwertsteuer. Der Hinweis mag an dieser Stelle genügen. Im Kontext der makroökonomischen Steuerüberwälzungslehre wird die Kreislauftheorie der Verteilung noch einmal aufgegriffen und vertieft.

Finanzierungsprobleme in der Rentenversicherung

Die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung werden aus den aktuellen Beitragseinnahmen bestritten. Dieses so genannte *Umlageverfahren* entspricht dem Äquivalenzprinzip, da Beiträge und Leistungen sich am Einkommen der Versicherten orientieren. Die heute Erwerbstätigen verzichten auf Teile ihres Einkommens zugunsten der Rentner. Dafür erhalten sie einen Rentenanspruch, der von der nachfolgenden Generation finanziert werden muss, sobald diese im Erwerbsleben steht und Beiträge zahlt. Für das Verständnis der intergenerativen Verteilungswirkungen ist es von entscheidender Bedeutung, diesen

Generationenvertrag nicht von seiner monetären, sondern von seiner güterwirtschaftlichen Seite zu betrachten.

Der Generationenvertrag verpflichtet die erwerbstätige Altersgruppe einer Gesellschaft dazu, den nicht erwerbstätigen Teil der Bevölkerung an der produzierten Gütermenge zu beteiligen. Die reale Belastung der aktiven Bevölkerung hängt von den Bevölkerungsanteilen beider Gruppen und von der Arbeitsproduktivität ab. Bei schrumpfender Bevölkerung und konstanter Arbeitsproduktivität steigt die relative Belastung der Erwerbstätigen. Das bedeutet aber noch keine absolute Verminderung des Realeinkommens, denn der Rückgang der Erwerbspersonenzahl kann durch einen Anstieg der Arbeitsproduktivität ausgeglichen oder sogar überkompensiert werden. Die Vernachlässigung dieses Aspekts führt zu eklatanten Fehleinschätzungen der realen Belastung durch den demografischen Wandel. Infolge des Produktivitätsfortschritts wird der Lebensstandard in Zukunft durch die höhere Altenquote kaum absolut sinken. Freilich werden die Realeinkommen langsamer wachsen als das bei stabiler Bevölkerungsstruktur der Fall wäre.

Vielfach wird vermutet, dass durch den Wechsel vom Umlage- zum *Kapitaldeckungsverfahren* eine Entlastung der zukünftigen Beitragszahler erreichbar wäre. Durch die Bildung eines Kapitalstocks könne man die Lasten einer steigenden Rentnerzahl bewältigen, ohne wie im Umlageverfahren die Beiträge zu erhöhen oder die Renten zu senken. Nun muss die erwerbstätige Generation unabhängig vom Finanzierungssystem zugunsten der Rentner auf Teile des gesamtwirtschaftlich verfügbaren Gütervolumens verzichten. Ein Kapitalfonds könnte also höchstens die künftige Wachstumsrate und damit das verteilbare Sozialprodukt erhöhen. An der notwendigen Verschiebung der Einkommensrelation zugunsten der Rentner würde das nichts ändern. Gleichwohl erschiene es einfacher, die steigenden Ansprüche der Rentner aus einem wachsenden Sozialprodukt zu befriedigen.

Beim Kapitaldeckungsverfahren werden die Beiträge einem Kapitalfonds zugeführt, so dass die Erträge und das Vermögen des Kapitalfonds die jeweils fällig werdenden Ansprüche der Versicherten abdecken können. Demgegenüber wird beim Umlageverfahren kein Fonds gebildet, sondern die Beiträge der aktiven Versicherten dienen in derselben Periode zur Deckung der Rentenansprüche der passiven Versicherten. Beim Umlageverfahren können schon direkt nach der Einführung Leistungen gewährt werden, während das Kapitaldeckungsverfahren eine Anlaufzeit benötigt, bis der Kapitalstock aufgebaut ist.

In der Reifephase schwinden die Unterschiede. Auch im Kapitaldeckungsverfahren werden dann zugleich Beiträge gezahlt und neue Kapitalrückstellungen gebildet sowie Leistungen gewährt und früher gebildete Kapitalrückstellungen aufgelöst. Der essentielle Unterschied besteht in der Dynamisierung. Das Kapitaldeckungsverfahren liefert eine Verzinsung der Beiträge mit der Kapitalmarktrendite, das Umlageverfahren jedoch eine Verzinsung mit der Wachstumsrate der Lohnsumme. Im längerfristigen Durchschnitt liegen

die Kapitalmarktzinsen zwar tendenziell über der Wachstumsrate der Lohnsumme. Dennoch stellt der Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren keine *Pareto*-Verbesserung dar. Der Grund liegt darin, dass die Erwerbstätigen neben ihren Beiträgen für den Fonds auch noch die bestehenden Rentenansprüche weiter finanzieren müssen. Der Übergang würde die Beitragszahler daher in kaum zumutbarer Weise doppelt belasten.

Darüber hinaus dürfte die Bildung des Kapitalfonds gesamtwirtschaftliche Probleme verursachen. Bei schrumpfender Bevölkerung ist über einen längeren Zeitraum hinweg ein Anstieg der volkswirtschaftlichen Spar- und Investitionsquote erforderlich, wenn die Versorgung der zukünftigen starken Rentnerjahrgänge aus einem zusätzlichen Wachstum erfolgen soll. Der Versuch, gesamtwirtschaftlich mehr zu sparen, kann jedoch misslingen. Er geht nicht nur mit einer Doppelbelastung der Beitragszahler in der Übergangsphase, sondern auch mit einem Konsumrückgang einher, der voraussichtlich nicht durch mehr Investitionen kompensiert wird. Zwar bewirkt das höhere Sparangebot eventuell Zinssenkungen, doch dürfte dieser Effekt den Rückgang der Absatzchancen kaum wettmachen. Per Saldo ist daher eine Senkung der Unternehmergewinne verbunden mit Produktions- und Beschäftigungsverlusten zu erwarten. Beides erscheint kaum geeignet, die Investitionstätigkeit zu beleben. Vielmehr birgt der Wechsel zum Kapitaldeckungsverfahren aufgrund seiner anhaltend restriktiven Nachfrageeffekte erhebliche Risiken für Konjunktur und Wachstum und gefährdet damit auch die Basis der Alterssicherung.

Selbst wenn die Bildung eines Kapitalfonds ohne erhebliche Wachstumsverluste möglich wäre, bleibt dessen Entlastungseffekt ungewiss. Bei steigender Rentnerzahl ist eine Teilauflösung erforderlich, die das Kapitalmarktangebot erhöht und den Wert des Fonds u. U. stark reduziert. Setzt ein größerer Entsparprozess ein, steigt zudem die Konsumnachfrage an. Bei Vollbeschäftigung ergeben sich Preissteigerungen, d.h. die Erwerbstätigen werden zu einem realen Konsumverzicht über höhere Preise statt über höhere Beiträge gezwungen. Auch trägt der Inflationsprozess zu einer weiteren Entwertung des Kapitalstocks bei. Ein gesamtwirtschaftliches Entsparen ohne größere Kapitalwertverluste könnte allenfalls durch Auflösung früher gebildeter Auslandsvermögen verbunden mit einem entsprechenden Transfer von Konsumgütern zustande kommen. Hiergegen spricht aber die Tatsache, dass auch in den Hauptanlageländern eine ähnliche demographische Entwicklung zu erwarten ist. Dass der Weltkapitalmarkt insgesamt die Chancen des Kapitaldeckungsverfahrens vergrößert, erscheint angesichts der Volatilität der Aktienmärkte ohnehin fraglich.

Aufgrund dieser Überlegungen ist zu konstatieren, dass die Lasten, die aus einer wachsenden Rentnerzahl resultieren, durch die Bildung eines Kapitalstocks nur sehr begrenzt gemildert werden können. Die Reallast hängt nicht vom Finanzierungsverfahren ab. Der Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren stellt aufgrund der damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Risiken allein keine Lösung der demographisch bedingten Probleme dar und erhöht auch nicht die ökonomische Sicherheit zukünftiger Rentnergenerationen.

4.3 Leistungseffekte der Staatsausgaben

Hauptzweck der öffentlichen Ausgaben ist die Bereitstellung staatlicher Leistungen für Gesellschaft und Wirtschaft. Sie können demzufolge oftmals nicht allein oder auch nur primär nach ihren Einkommens- und Verteilungswirkungen beurteilt werden, sondern nach dem Nutzen, den die öffentlichen Ausgaben stiften. Dies betrifft sowohl die laufenden Ausgaben als auch die öffentlichen Investitionen. Letztere zeichnen sich aber dadurch aus, dass Leistungsabgabe und Ausgaben- bzw. Nachfrageeffekte auseinanderfallen. Die Investitionen haben Einkommens- und Kapazitätseffekte. Das durch Investitionen geschaffene Leistungspotential ist letztlich für die Beurteilung solcher Ausgaben entscheidend. Die Erfahrungen mit der deutschen Einheit belegen eindrucksvoll die Bedeutung des staatlichen Kapitalbestandes für die wirtschaftliche Entwicklung.

Außerhalb der Finanzwissenschaft wird der Leistungsaspekt der Staatstätigkeit häufig vernachlässigt oder sogar übersehen. Hauptursache ist wohl die Bereitstellung vieler Leistungen zum Nulltarif. Die fehlende marktmäßige Bewertung begünstigt eine Unterschätzung der Bedeutung solcher Leistungen. Hinzu kommt die unbefriedigende Behandlung der Staatsausgaben in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, insbesondere hinsichtlich der Trennung von Konsum und Investitionen. Abschreibungen auf den Kapitalbestand werden kaum vorgenommen (nur für zivile Gebäude), d.h. Aufwendungen zur Erhaltung des Kapitalbestandes gelten als Staatsverbrauch. Infolge dieser einseitigen und ökonomisch unbefriedigenden Betrachtung erscheint der Staat primär als Konsument von Gütern und Dienstleistungen.

Die Vernachlässigung der Leistungseffekte erklärt sich auch damit, dass sie nicht an der Höhe der Staatsausgaben ablesbar sind. Schon bei den laufenden Ausgaben stellt sich dieses Problem. Zwar kommt beispielsweise der Nutzen von Verwaltungsleistungen den betroffenen Bürgern sofort zugute. Die Ausgaben sagen jedoch wenig über den Nutzen des Empfängers aus. Sie können daran gemessen zu niedrig oder zu hoch sein. Das Grundproblem ist erneut die fehlende Bewertung durch Preise, die eine freiwillige Zahlungsbereitschaft reflektieren.

Noch größer werden die Schwierigkeiten bei den öffentlichen Investitionen. Selbst wenn der Wert der gesamten Leistung (etwa einer Autobahn) für die gesamte Nutzungsdauer den Ausgaben entspricht, gilt dies nicht für die einzelne Periode. In einer Periode stellt der Staat im Prinzip Leistungen zur Verfügung, die abhängen von seinen laufenden Ausgaben in dieser Periode abzüglich der Investitionen, aber zuzüglich der Nutzwerte des in früheren Perioden akkumulierten Kapitalbestandes. Der über Jahre und Jahrzehnte gebildete vorhandene Kapitalbestand, der noch laufend Leistungen abgibt, kann über lange

Zeit eine unzureichende Netto-Investitionstätigkeit des Staates verdecken. Eine schleichende Erosion der öffentlichen Infrastruktur wird nicht sofort bemerkt. Erst wenn die Löcher in den Straßen oder der bröckelnde Putz an öffentlichen Gebäuden unübersehbar werden, rückt die Bedeutung der öffentlichen Investitionen so recht ins Bewusstsein.

Soweit staatliche Infrastruktur von privaten Unternehmen in Anspruch genommen wird, handelt es sich um Vorleistungen, die auf eine Kostensenkung für die Unternehmen hinauslaufen und daher als externe Ersparnisse anzusehen sind. Wie die anderen Vorleistungen erhöhen sie nicht das Sozialprodukt, sondern sind in den Endprodukten der Unternehmen enthalten. Abgesehen von den Investitionen in das Erwerbskapital, also in öffentliche Unternehmen, sind die staatlichen Investitionen in der Regel komplementär zu den privaten. Langfristig erweitern solche Infrastrukturinvestitionen den Wachstumsspielraum weil sie aufgrund ihres Vorleistungscharakters den Kapitalkoeffizienten für private Investitionen senken bzw. deren Grenzleistungsfähigkeit erhöhen. Ein Exempel ist der Güterfernverkehr, der vom Straßenbau profitiert.

Allerdings kommen diese externen Ersparnisse den Unternehmen nicht gleichmäßig zugute. Beispielsweise liegen regional beträchtliche Unterschiede in der Infrastrukturkapazität vor, die entsprechende Standortwirkungen nach sich ziehen. Hohe externe Ersparnisse durch eine ausgebaute Infrastruktur ermöglichen an den betreffenden Standorten, etwa in Westdeutschland, auch überdurchschnittlich hohe Löhne. Umgekehrt muss eine weniger gut ausgebaute Infrastruktur durch relativ geringere Löhne ausgeglichen werden, sofern der Standort, z.B. Ostdeutschland, für Investoren attraktiv bleiben soll. Faktisch kam eine solche Kompensation nach der deutschen Einheit nicht hinreichend zustande; einer der Gründe für die Zurückhaltung privater Investoren in den neuen Bundesländern.

In manchen Bereichen kann die staatliche Investitionstätigkeit auch eine Abnahme privater Investitionen bewirken, die durch staatliche Investitionen substituiert werden. Zum Beispiel konkurrieren private Transportunternehmen auch mit öffentlichen Verkehrsbetrieben. Per Saldo dürften die positiven Wachstumseffekte jedoch überwiegen, denn der Staat führt in erheblichem Umfang Investitionen durch, die der private Sektor von sich aus nicht tätigen würde. Eine moderne produktive Infrastruktur fördert die privatwirtschaftlichen Aktivitäten und gehört somit zu den zentralen Beiträgen, die der Staat zum Wachstum leisten kann.

Zu den öffentlichen Investitionen können auch Ausgaben für das immaterielle Kapital, insbesondere für das Humankapital gerechnet werden. Dazu rechnen nicht nur die Bildungsausgaben, sondern etwa auch die Gesundheitsausgaben. Das Beispiel der Bildungsinvestitionen ist aber am ehesten geeignet, den grundlegenden Sachverhalt aufzuzeigen. Die mikroökonomische Rentabilität der Bildungsinvestitionen hängt ab von ihrer Kosten-Ertrags-Relation. Die Kosten bestehen vor allem in dem entgangenen Einkommen wäh-

rend der Ausbildung. Hinzu kommen private Ausgaben für die Ausbildung. Die Erträge bestehen in dem in Zukunft erhöhten Einkommen, eventuell zuzüglich immaterieller Erträge (Prestige). Die makroökonomische Rentabilität der Bildungsinvestitionen muss die Kosten des Bildungssystems und die im Einzelnen schwer quantifizierbaren gesamtwirtschaftlichen Vorteile abwägen. Eine gute Ausbildung hat positive externe Effekte, so dass die volkswirtschaftlichen über den einzelwirtschaftlichen Erträgen liegen. Dies rechtfertigt eine staatliche Förderung, aber nicht die volle Kostenübernahme durch den Staat.

Wachstumspolitisch entscheidend ist die mit den eingesetzten Mitteln erzielbare Verbesserung der Qualität des Produktionsfaktors Arbeit. Daher ist auch im Bildungsbereich auf Effizienz zu achten. Dies erfordert eine adäquate Struktur der Ausbildung, die sich nicht zuletzt an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes zu orientieren hat. Darüber hinaus muss die Anwendung nachvollziehbarer Leistungskriterien auf der Anbieterseite, ein diversifiziertes System von Ausbildungsgängen mit eignem Profil und auch die Selbstbeteiligung der Studierenden an den Kosten ihrer Ausbildung in Erwägung gezogen werden.

Das Grundproblem der Bildungsinvestitionen besteht darin, dass unterlassene Investitionen ihre negativen Konsequenzen erst sehr langfristig zeigen. Gleiches gilt für die staatlich geförderte Wissenschaft und Forschung, insbesondere die Grundlagenforschung. Infolgedessen ist es aus der Sicht von Politikern, die aktuellen Sparzwängen unterliegen, scheinbar rational, in erster Linie Bildungsausgaben und andere Investitionsausgaben zur Disposition zu stellen. Die oft zu kurzfristige Orientierung demokratischer Politik kann zur Unterinvestition im öffentlichen Sektor beitragen und die Wachstumsgrundlagen der Volkswirtschaft schädigen. Dies unterstreicht die Relevanz der Leistungseffekte der öffentlichen Ausgaben und die Forderung nach einer stärkeren Berücksichtigung dieser Effekte im Rahmen einer „nachhaltigen“ Finanzpolitik, welche den Bedürfnissen der Bürger auch langfristig gerecht wird.

Literaturverzeichnis

Literaturverzeichnis

Ahlheim, M. / Wenzel, H.-D. / Wiegard, W. (Hg.) (2003), Steuerpolitik – Von der Theorie zur Praxis, Berlin.

Andel, N. (1998), Finanzwissenschaft, 4. Aufl., Tübingen.

Arnold, V. (1992), Theorie der Kollektivgüter, München.

Arrow, K. J. (1951), Social Choice and Individual Values, New York.

Atkinson, A. / Stiglitz, J. E. (1980), Lectures on Public Economics, New York.

Backhaus, J. G. / Wagner, R. E. (Hg.) (2006), Handbook of Public Finance, Boston.

Barro, R. J. (1974), Are Government Bonds Net Wealth? Journal of Political Economy 82 (6), 1095-1117.

Barro, R. J. (1989), The Ricardian Approach to Budget Deficits, Journal of Economic Perspectives 3, 37-54.

Baumol, W. J. (1967), Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, American Economic Review 57 (3), 415-426.

Bernholz, P. / Breyer, F. (1984), Grundlagen der politischen Ökonomie, 2. Aufl., Tübingen.

Blankart, C. B. (2007), Föderalismus in Deutschland und Europa, Baden-Baden.

Blankart, C. B. (2008), Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 7. Aufl., München.

Boadway, R. / Wildasin, D. (1984), Public Sector Economics, 2. Ed., Boston.

Bofinger, P. / Lenk, T. / Schneider H.-P. (2008), Zukunftsfähige Finanzpolitik, Berlin.

Bohley, P. (2003), Die Öffentliche Finanzierung, München / Wien.

Bohnet, A. (1999), Finanzwissenschaft: Staatliche Verteilungspolitik, 2. Aufl., München.

Böhringer, C. / Schwager, R. (2003), Die Ökologische Steuerreform in Deutschland – ein umweltpolitisches Feigenblatt, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4, 211-222.

Brecht, A. (1932), Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig / Berlin.

Brennan, G. / Buchanan, J. M. (1980), The Power to Tax, Cambridge.

Breyer, F. / Buchholz, W. (2007), Ökonomie des Sozialstaats, Berlin.

Brown, C. V. / Jackson, P. M. (1990), Public Sector Economics, 4. Ed., Oxford.

Brümmerhoff, D. (2007), Finanzwissenschaft, 9. Aufl., München / Wien.

Brunner, J. K. (1993), A Note on the Optimum Income Tax, Journal of Public Economics 50, 445-451.

Buchanan, J. M. (1958), Public Principles of Public Debt: A Defence and Restatement, Homewood.

Buchanan, J. M. / Musgrave, R. A. (1999), Public Finance and Public Choice, Cambridge.

Buchholz, W. / Konrad, K. (2000), Risiko und Steuern, in: Andel, N. (Hg.), Probleme der Besteuerung III, Schriften des Vereins für Socialpolitik 259/III, Berlin, 63-139.

Bundesministerium der Finanzen (2010), Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2011), Eckwertebeschluss zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2012 und zum Finanzplan 2011 bis 2015, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2008), Das System der öffentlichen Haushalte, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2010), Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2000 bis 2009, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2011), Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2010, BMF/V A 4, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2010), Datensammlung zur Steuerpolitik – Ausgabe 2010, Berlin.

Büttner, T. / Schwager, R. (2003), Länderautonomie in der Einkommensteuer: Konsequenzen eines Zuschlagsmodells, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 223, 532-555.

Caesar, R. / Knoll, B. (2008), Konsumbasierte Steuersysteme I und II, WISU 37, 113-118 und 243-247.

Cansier, D. (2004), Finanzwissenschaftliche Steuerlehre, Stuttgart.

Cansier, D. / Bayer, S. (2003), Einführung in die Finanzwissenschaft, München / Wien.

Clarke, E. H. (1980), Demand Revelation and the Provision of Public Goods, Cambridge.

Corneo, G. (2009), Öffentliche Finanzen: Ausgabenpolitik, 3. Aufl., Tübingen.

Cullis, J. / Jones, P. (1998), Public Finance and Public Choice, 2. Ed., Oxford.

Domar, E. D. (1944), The Burden of the Debt and the National Income, American Economic Review 34 (4), 798-827.

Downs, A. (1957), An Economic Theory of Democracy, New York.

Edgeworth, F. Y. (1897), The Pure Theory of Taxation, Economic Journal 7 (25), 63-125.

Eggert, W. / Haufler, A. (2006), Company Tax Coordination cum Tax Rate Competition in the European Union, Finanzarchiv 62, 579-601.

Eggert, W. / Weichenrieder, A. (2002), Steuerreform und Unternehmensfinanzierung, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 222, 531-555.

Feld, L. P. / Frey, B. S. / Kirchgässer, G. (2011), Demokratische Wirtschaftspolitik, 4. Aufl., München.

Feld, L. P. (2000), Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz, Tübingen.

Föhl, C. (1953), Kritik der progressiven Einkommensbesteuerung, Finanzarchiv 14, 88-109.

Föhl, C. (1956), Das Steuerparadoxon, Finanzarchiv 17, 1-37.

Folkers, C. (2003), Ehegattensplitting und Leistungsfähigkeitsprinzip, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4, 413-424.

Fuest, C. / Peichl, A. / Schaefer, T. (2007), Führt Steuervereinfachung zu einer „gerechteren“ Einkommensverteilung? Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8, 20-37.

Galbraith, J. K. (1958), The Affluent Society, Boston.

Gandenberger, O. (1980), Öffentliche Verschuldung II: Theoretische Grundlagen, Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 5, 480-504, Stuttgart.

Genser, B. (2005), Passt eine proportionale Kapitaleinkommensteuer in ein rationales Steuersystem? Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 54, 330-343.

Genser, B. / Reutter, A. (2007), Moving Towards Dual Income Taxation in Europe, Finanzarchiv 63, 436-456.

Groves, T. / Ledyard, J. (1977), Optimal Allocation of Public Goods: A Solution to the „Free Rider“ Problem, Econometrica 45, 783-810.

Gruber, J. (2005), Public Finance and Public Policy, New York.

Haavelmo, T. (1945), Multiplier Effects of a Balanced Budget, Econometrica 13 (4), 311–318.

Haig, R. M. (1921), The Concept of Income, in: Haig, R. M. (Hg.), The Federal Income Tax, New York.

Haller, H. (1981), Die Steuern. Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, 3. Aufl., Tübingen.

Harberger, A. C. (1962), The Incidence of the Corporation Income Tax, Journal of Political Economy 70 (3), 215-240.

Helmedag, F. (2010), Staatsschulden als eine permanente Einnahmequelle, Wirtschaftsdienst 90, 611-615.

Henke, K.-D. (Hg.) (1999), Zur Zukunft der Staatsfinanzierung, Baden-Baden.

Hesse, H. (1998), Theoretische Grundlagen der „Fiscal Policy“, 2. Aufl., München.

Hillman, A. L. (2003), Public Finance and Public Policy, Cambridge.

Holcombe, R. G. (2006), Public Sector Economics, Upper Saddle River / New Jersey.

Homburg, S. (2010), Allgemeine Steuerlehre, 6. Aufl., München.

Homburg, S. (2007), Germany’s Company Tax Reform Act of 2008, Finanzarchiv 63, 591-612.

Hyman, D. N. (2004), Public Finance, 8. Ed., Mason / Ohio.

Junkernheinrich, M. / Micosatt, G. (1991), Reform des Gemeindesteuersystems, Bd. 1-2, Berlin.

Kaldor, N. (1955), An Expenditure Tax, London.

Kaldor, N. (1956), Alternative Theories of Distribution, Review of Economic Studies 23 (2), 83-100.

Keuschnigg, C. (2005), Öffentliche Finanzen: Einnahmenpolitik, Tübingen.

Kitterer, W. / Plachta R. C. (2008) Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement einer Modernisierung des deutschen Föderalismus, Baden-Baden.

Konrad, K. / Jochimsen, B. (Hg.) (2006), Finanzkrise im Bundesstaat, Frankfurt am Main.

Kuhn, T. (1995), Theorie des kommunalen Finanzausgleichs, Heidelberg.

Lenk, T. (1993), Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs, Baden-Baden.

Lerner, A. P. (1943), Functional Finance and the Federal Debt, Social Research 10, 38-51.

Lerner, A. P. (1948), The Burden of the National Debt, in: Metzler, L. A. (Hg.), Income, Employment and Public Policy, 255-275, New York.

Lindahl, E. (1919), Die Gerechtigkeit der Besteuerung, Lund.

Mackenroth, G. (1952), Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, Schriften des Vereins für Socialpolitik 4, Berlin.

Modigliani, F. (1961), Long-Run Implications of Alternative Fiscal Policies and the Burden of the National Debt, Economic Journal 71 (284), 730-755.

Mueller, D. C. (2003), Public Choice III, New York.

Musgrave, R. A. (1959), The Theory of Public Finance, New York.

Musgrave, R. A. (1969), Finanztheorie, 2. Aufl., Tübingen.

Musgrave, R. A. / Musgrave, P. B. (1989), Public Finance in Theory and Practice, New York.

Musgrave, R. A. / Musgrave, P. B. / Kullmer, L. (1992-1994), Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1-3, Tübingen.

Musgrave, R. A. / Peacock, A. T. (Hg.) (1994), Classics in the Theory of Public Finance, 2. Ed., Basingstoke.

Myles, G. D. (1995), Public Economics, Cambridge.

Neumark, F. (1970), Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, 2. Aufl., Tübingen.

Neumark, F. / Andel, N. (1977-1983), Handbuch der Finanzwissenschaft (HdF), Bd. 1-4, Tübingen.

Niskanen, W. A. (1971), Bureaucracy and Representative Government, Chicago.

Nowotny, E. / Zagler, M. (2009), Der öffentliche Sektor, 5. Aufl., Berlin.

Oates, W. E. (1972), Fiscal Federalism, New York.

Oberhauser, A. (1983), Kommunale Wertschöpfungsteuer – ein Ersatz für die Gewerbesteuer, Informationen zur Raumentwicklung, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, 431-444.

Oberhauser, A. (1985), Das Schuldenparadox, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 200, 333-348.

Oberhauser, A. (1995), Die Last der Staatsverschuldung, Kredit und Kapital 28, 346-367.

Oberhauser, A. (1996), Die Bedeutung der Kreislauftheorie der Verteilung für Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 215, 129-142.

Olson, M. (2004), Die Logik des kollektiven Handelns, 5. Aufl., Tübingen.

Peacock, A. T. / Wiseman, J. (1967), The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, 2. Ed., London.

Peffekoven, R. (1996), Einführung in die Grundbegriffe der Finanzwissenschaft, Darmstadt.

Petersen, H.-G. (1993), Finanzwissenschaft I, 3. Aufl., Stuttgart.

Petersen, H.-G. (1988), Finanzwissenschaft II, Stuttgart.

Pigou, A. C. (1932), The Economics of Welfare, 4. Ed., London.

Popitz, J. (1927), Der Finanzausgleich, in: Gerloff, W. / Meisel, F. (Hg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, 338-375, Tübingen.

Prest, A. R. / Barr, N. A. (1987), Public Finance in Theory and Practice, 7. Ed., London.

Reding, K. / Müller, W. (1999), Einführung in die Allgemeine Steuerlehre, München.

Ricardo, D. (1820), Funding System, Encyclopedia Britannica, London.

Ricardo, D. (1817), On the Principles of Political Economy and Taxation, London.

Richter, W. F. / Wiegard, W. (1993), Zwanzig Jahre „Neue Finanzwissenschaft“ I und II, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 113, 169-224 und 337-400.

Rosen, H. S. (2007), Public Finance, 8. Ed., Homewood.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten 2007/08, Wiesbaden.

Samuelson, P. A. (1954), The Pure Theory of Public Expenditure, Review of Economics and Statistics 36, 386-389.

Schäfer, C. (2010), Zukunftsgefährdung statt Krisenlehren – WSI-Verteilungsbericht 2010, WSI-Mitteilungen 12, 636-645.

Schanz, G. (1896), Der Einkommensbegriff und die Einkommensteuergesetze, Finanzarchiv 13, 1-87.

Scherf, W. (1985), Budgetmultiplikatoren. Eine Analyse der fiskalischen Wirkungen konjunkturbedingter und antizyklischer Defizite, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 200, 349-363.

Scherf, W. (1987), Beschäftigungspolitische Aspekte einer Reform der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung, Finanzarchiv 45, 284-301.

Scherf, W. (1987), Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung, Frankfurt am Main.

Scherf, W. (1989), Zur Abgrenzung und finanzpolitischen Bedeutung verschiedener Arten der Staatsverschuldung, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 206, 136-151.

Scherf, W. (1993), Steuerinzidenz in einem kaldorianischen IS-LM-Modell, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 211, 477-491.

Scherf, W. (1994), Die Bedeutung des kaldorianischen Verteilungsmechanismus für die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der staatlichen Neuverschuldung, Frankfurt am Main.

Scherf, W. (1996), Politische Ursachen und Möglichkeiten einer konstitutionellen Begrenzung der staatlichen Neuverschuldung, Staatswissenschaften und Staatspraxis, 365-386.

Scherf, W. (2000), Das Ehegattensplitting aus finanzwissenschaftlicher Sicht, Steuer und Wirtschaft, 269-278.

Scherf, W. (2000), Der Länderfinanzausgleich in Deutschland, Frankfurt am Main.

Scherf, W. (2001), Perspektiven der kommunalen Besteuerung, in: Andel A. (Hg.), Probleme der Kommunalfinanzen, Schriften des Vereins für Socialpolitik 283, Berlin, 9-55.

Scherf, W. (2002), Ersatz der Gewerbesteuer durch eine anrechenbare Wertschöpfungsteuer, Wirtschaftsdienst 82, 603-608.

Scherf, W. (2002), Finanzpolitik: Sparen und Konsolidieren ist nicht dasselbe, Wirtschaftsdienst 82, 212-218.

Scherf, W. (2005), Plädoyer für eine konjunkturgerechte Schuldenpolitik, WSI-Mitteilungen, 654-655.

Scherf, W. (2009), Finanzpolitik zwischen Wirtschaftskrise und Schuldenbremse, ifo Schnelldienst 21, 6-9.

Scherf, W. (2009), Finanzpolitik: Ziele, Instrumente und Träger, WISU 38, 1152-1160

Scherf, W. (2009), Öffentlicher Haushalt: Funktionen, Kreislauf und Grundsätze, WISU 38, 382-389.

Scherf, W. (2010), Das „Gesetz“ der wachsenden Staatsausgaben, WISU 39, 1514-1523.

Scherf, W. (2010), Fairer internationaler Steuerwettbewerb ist eine Fiktion, WiSt 39, 297-298.

Schmölders, G. / Hansmeyer, K.-H. (1980), Allgemeine Steuerlehre, Berlin.

Schumpeter, J. A. (1950), Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern (8. Auflage, München 2005).

Simons, H. C. (1938), Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy, Chicago.

Sinn, H. W. (1985), Kapitaleinkommensbesteuerung, Tübingen.

Smith, A. (1776), An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, London.

Smith, A. (1983), Der Wohlstand der Nationen, München.

Stiglitz, J. E. (2000), Economics of the Public Sector, 3. Ed., New York.

Tiebout, C. M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy 64, 416-424.

Timm, H. (1961), Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, Finanzarchiv 21, 201-247.

Ulbrich, H. (2002), Public Finance In Theory And Practice, Mason / Ohio.

Vickrey, W. (1961), The Burden of the Public Debt: Comment, American Economic Review 51 (1), 132-137.

Wagner, A. (1893), Grundlegung der politischen Ökonomie, in: Wagner, A. (Hg.), Lehr- und Handbuch der politischen Ökonomie, 3. Aufl., Leipzig.

Weimann, J. (2009), Wirtschaftspolitik: Allokation und kollektive Entscheidung, 5. Aufl., Berlin.

Wellisch, D. (2000), Finanzwissenschaft I – III, München.

Wiegard, W. (1989), Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft. Versuch einer Bestandsaufnahme, Finanzarchiv 47, 104-137.

Wigger, B. U. (2006), Grundzüge der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1982), Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, BMF-Schriftenreihe 31.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1984), Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung, BMF-Schriftenreihe 34.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1987), Stellungnahme zur Tarifstruktur der Körperschaftsteuer, BMF-Schriftenreihe 39.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1989), Die Einheitsbewertung in der Bundesrepublik Deutschland – Mängel und Alternativen, BMF-Schriftenreihe 41.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1992), Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, BMF-Schriftenreihe 47.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1994), Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, BMF-Schriftenreihe 54.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1995), Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern – Probleme und Lösungsmöglichkeiten, BMF-Schriftenreihe 56.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1997), Umweltsteuern aus finanzwissenschaftlicher Sicht, BMF-Schriftenreihe 63.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1998), Reform der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung, BMF-Schriftenreihe 65.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2001), Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, BMF-Schriftenreihe 71.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2004), Flat Tax oder Duale Einkommensteuer – Zwei Entwürfe zur Reform der deutschen Einkommensbesteuerung, BMF-Schriftenreihe 76.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2005), Haushaltskrisen im Bundesstaat, BMF-Schriftenreihe 78.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2007), Einheitliche Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer in der Europäischen Union, BMF-Schriftenreihe 81.

Wrede, M. (2002), Fiskalische Externalitäten im föderativen Staat, Tübingen.

Wrede, M. (2003), Income Splitting – Is it Good for Both Partners in the Marriage? German Economic Review 4, 203-216.

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2008), Reformoptionen für das EU-Eigenmittelsystem, Mannheim.

Zimmermann, H. (2009), Kommunalfinanzen, 2. Aufl., Baden-Baden.

Zimmermann, H. / Henke, K.-D. / Broer, M. (2009), Finanzwissenschaft, 10. Aufl., München.

Wolfgang Scherf ist Professor für Volkswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt Öffentliche Finanzen an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Das Lehrbuch vermittelt die Grundlagen der Finanzwissenschaft. Im Fokus stehen der öffentliche Haushalt, die öffentlichen Ausgaben, die allgemeine und spezielle Steuerlehre, die öffentliche Verschuldung sowie der Finanzausgleich. Durch den starken Praxisbezug eröffnet das Buch einen guten Zugang zur aktuellen finanzpolitischen Diskussion.

Das Buch richtet sich insbesondere an Studierende der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre im Bachelor-Studium, aber auch an Leser ohne wirtschaftswissenschaftliche Vorkenntnisse, die sich für finanzpolitische Fragen interessieren.

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

© Wolfgang Scherf 2017 | Internet: www.wolfgang-scherf.de | Email: prof@wolfgang-scherf.de