

Wolfgang Scherf

Finanzpolitik: Ziele Instrumente und Träger

Justus-Liebig-Universität Gießen

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Originalpublikation: [WISU – Das Wirtschaftsstudium](#) 8-9/2009, 1152 – 1160.

Finanzpolitik: Ziele, Instrumente und Träger

Die staatliche Finanzpolitik basiert auf gesellschaftlichen und wirtschaftspolitischen Zielen. Sie sollen durch den Einsatz finanzpolitischer Instrumente – durch öffentliche Ausgaben und Einnahmen (insbesondere Steuern) – erreicht werden. Träger der Finanzpolitik sind die Gebietskörperschaften und Parafisci.

I. Ziele der Finanzpolitik

Privates wie öffentliches wirtschaftliches Handeln ist stets planvolles Handeln oder sollte es zumindest sein. Die Akteure orientieren sich also an bestimmten Zielen. Entscheidungen privater Wirtschaftssubjekte richten sich an individuellen Zielen aus; so streben Haushalte nach Nutzen- und Unternehmen nach Gewinnmaximierung. Demgegenüber orientiert sich die öffentliche Finanzwirtschaft an gesellschaftlichen, vor allem an gesamtwirtschaftlichen Zielen wie Wohlstand, Vollbeschäftigung und sozialer Gerechtigkeit, die durch die politische Willensbildung bestimmt werden.

Die Vorstellungen, welche Aufgaben der Staat im wirtschaftlichen Bereich übernehmen soll, 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 beruht die Forderung, der Staat solle lediglich ökonomische Ordnungs-, aber keine Gestaltungsfunktionen übernehmen. Abgesehen von der Erfüllung hoheitlicher Funktionen sollen staatliche Aktivitäten auf bestimmte Felder begrenzt werden, die nicht allein der Privatinitiative überlassen werden können, z.B. Verteidigung, Justiz und Bildung.

Damit korrespondierte die Forderung nach einem Minimalbudget. Im allgemeinen betragen die Staatsausgaben seinerzeit kaum zehn Prozent des Sozialprodukts. Primärer Zweck der öffentlichen Finanzwirtschaft war die Beschaffung der Einnahmen, die zur Erfüllung der vorgegebenen Aufgaben nötig waren. 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 zu verteilen war.

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts setzte sich jedoch die Erkenntnis durch, dass es zu gravierenden Fehlentwicklungen kommen kann, wenn eine Volkswirtschaft sich selbst überlassen wird (Arbeiterfrage, soziale Probleme). Deshalb wurde versucht, die unerwünschten Ergebnisse durch Eingriffe des Staates (Interventionen) zu korrigieren. Für die öffentliche Finanzwirtschaft wurde gefordert, die Einnahmenpolitik solle nicht nur der Deckung des Finanzbedarfs dienen, sondern sich ebenso wie die Ausgabenpolitik an wirtschaftspolitischen, nicht-fiskalischen Zielen orientieren.

Die fiskalische Zielsetzung hat ohnehin keinen originären Zielcharakter, sondern dient letztlich nur der Erfüllung der zuvor fixierten ursprünglichen Ziele der öffentlichen Finanzwirtschaft. Während die Staatstätigkeit unmittelbar den Wirtschaftssubjekten zugute kommt, ist das fiskalische Ziel bei isolierter Betrachtung sinnlos, da es nur darin besteht, Finanzmittel einzusam-

meln, ohne dass über deren Verwendung mehr gesagt ist, als dass sie sparsam zu erfolgen hat. Das fiskalische Ziel ist also ein abgeleitetes Ziel, das nicht gleichberechtigt neben den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen steht.

Für die nicht-fiskalischen Ziele empfiehlt sich eine weiter gehende, an den staatlichen Aufgaben orientierte Systematisierung. Eine solche Gliederung, die auch weitgehende Zustimmung gefunden hat, wurde von Robert A. Musgrave (1959, S. 5-27) vorgeschlagen. Er geht davon aus, dass mit der öffentlichen Finanzwirtschaft drei Aufgaben bzw. Ziele verfolgt werden:

- Korrektur der Allokation der Produktionsfaktoren,
- Regulierung der Einkommens- und Vermögensverteilung und
- 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.

Frage 1: Welche drei Ziele verfolgt die öffentliche Finanzwirtschaft laut Musgrave?

Musgrave differenziert zwischen der Allokations-, der Distributions- und der Stabilitätszielsetzung. Allokationspolitische Eingriffe beruhen auf dem Argument, dass Güter- und Faktormärkte versagen: Bestimmte Güter und Faktoren werden nicht in der gewünschten Art und Menge angeboten. Verteilungspolitische Eingriffe erfolgen, weil die Marktergebnisse von den politisch erwünschten Ergebnissen abweichen. Bei stabilitätspolitischen Eingriffen wird versucht, Schwankungen des privaten Sektors auszugleichen. In allen drei Fällen gelangen finanzpolitische Instrumente zum Einsatz.

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.

Die öffentlichen Güter zeichnen sich durch Nichtausschließbarkeit von der Nutzung und Nichtrivalität im Konsum aus. Die Nichtausschließbarkeit hat zur Folge, dass derjenige, der das öffentliche Gut bereitstellt, andere nicht von der Nutzung ausschließen kann, selbst wenn sich diese 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. Nur ein reines öffentliches Gut erfüllen beide Kriterien in vollem Umfang. Klassische Beispiele sind die innere und äußere Sicherheit (Polizei bzw. Militär) 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 für die Bereitstellung privater Güter. Er beruht auf dem Austausch von Gütern, womit die ausschließlichen Eigentums- und damit auch die Nutzungs-

rechte übertragen werden. Im Idealfall ist der Markt ein Signalsystem, in dem die Produzenten von den Konsumenten geleitet werden. Das Ausschlussprinzip bei den Eigentums- und Nutzungsrechten begünstigt effiziente Lösungen, weil sich jeder, der ein Gut nutzen will, an den Kosten seiner Bereitstellung beteiligen muss. Bei den öffentlichen Gütern ist das anders: Jeder kann solche Güter nutzen, ohne sich an den Kosten zu beteiligen, was zum Trittbrettfahrer-Problem (Free Rider Problem) führt. Es wäre jedoch ineffizient, bestimmte Konsumenten von der Nutzung öffentlicher Güter auszuschließen, da sie durch ihre Teilnahme am Konsum nicht den Nutzen anderer mindern.

Da der Markt bei der Bereitstellung öffentlicher Güter versagt, müssen sie vom Staat bereitgestellt werden. Dies ist gewissermaßen seine Hauptaufgabe. Der Staat kann dabei Zwangsabgaben erheben, womit er die mangelnde Zahlungsbereitschaft der privaten Wirtschaftssubjekte für öffentliche Güter überwinden kann. Allerdings lassen sich das Niveau und die Struktur des Angebots an öffentlichen Gütern nur schwer optimieren, da die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte unbekannt sind und kein Anreiz besteht, sie systematisch aufzudecken. Der Marktmechanismus muss hier durch eine politische Abstimmung in Form von Wahlen ersetzt werden. Die Bereitstellung öffentlicher Güter durch den Staat darf jedoch nicht mit der staatlichen Produktion verwechselt werden, da öffentliche Güter häufig von privaten Unternehmen erstellt werden (z.B. Militärgüter, Straßen, Bauten).

Neben dem Angebot öffentlicher Güter ergeben sich aufgrund weiterer Formen des Marktversagens zusätzliche Allokationsaufgaben.

- Externe Effekte entstehen z.B. durch Umweltbelastungen bei der Güterproduktion, die sich negativ auf die Qualität der Umweltmedien (Wasser, Luft) und damit auf den Nutzen anderer Personen auswirken. 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 deren Entscheidungskalkül zu integrieren.
- Bei meritorischen Gütern greift der Staat darüber hinaus in die Präferenzen der Konsumenten ein. So sollen Raucher nicht nur daran gehindert werden, Nichtraucher mit negativen externen Effekten zu belasten. Mittels einer Strafsteuer (im angelsächsischen Raum auch Sin Tax genannt) auf Tabakwaren will der Staat sie auch dazu erziehen, sich beim Konsum vernünftig zu verhalten, d.h. ihre Gesundheit nicht zu schädigen.
- Schließlich kann die Funktionsfähigkeit privater Märkte durch unvollkommenen Wettbewerb gemindert sein. Als Gegenmittel kommen auch finanzpolitische Instrumente in Betracht. So kann bei natürlichen Monopolen, in denen Güter mit steigenden Skalenerträgen produziert werden, neben der Regulierung eine gezielte Subvention eingesetzt werden, um die Unterversorgung zu beheben und Allokationseffizienz zu erreichen.

2. Das Distributionsziel

Verteilungsaspekte spielen in der Finanzpolitik eine Schlüsselrolle (vgl. Scherf, 2009, S. 8 ff.), vor allem bei der Gestaltung von Steuern und Transferzahlungen. Greift der Staat nicht ein, bestimmt allein der Marktprozess, wie Einkommen und Vermögen verteilt werden. Über die Position des Einzelnen entscheidet dabei seine Faktorausstattung, also im Wesentlichen sein

Humankapital und sein ererbtes Vermögen, in Verbindung mit der Faktorpreisbildung. Das Ergebnis des Marktprozesses muss jedoch nicht dem entsprechen, was die Gesellschaft bzw. ihre politischen Entscheidungsträger als wünschenswert ansehen. In der Regel führt der Marktprozess zu einer ungleichmäßigen Einkommens- und Vermögensverteilung. Die Ursache liegt insbesondere in der gravierenden Ungleichheit der Verteilung der Vermögen und der daraus resultierenden Kapitalerträge.

In welchem Ausmaß die Finanzpolitik die Einkommens- und Vermögensverteilung nivellieren soll, ist allerdings umstritten. Das kann auch kaum verwundern, da die Frage nach der gerechten Verteilung normativen Charakter hat und sich nur mittels Werturteilen beantworten lässt. Daher divergieren die Lösungsvorschläge für das Verteilungsproblem deutlich. 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 bereits eine Frage, die von linken, liberalen und konservativen Politikern sehr unterschiedlich beantwortet wird.

Für den Ökonomen, der sich als Wissenschaftler begreift, ist dies eine unangenehme Situation. Während er bei der Analyse allokativer und stabilitätspolitischer Fragen auf dem (vermeintlich) sicheren Boden ökonomischer Effizienzkriterien steht, fehlen ihm im Verteilungsbereich klare Maßstäbe. Dennoch muss sich die Ökonomie, insbesondere die Finanzwissenschaft, mit Verteilungsaspekten befassen, da es kaum ein wirtschaftspolitisch relevantes Problem ohne distributive Dimension gibt.

Hinzu kommt, dass sich Effizienz und Verteilung nicht eindeutig separieren lassen. Zwischen beiden Bereichen besteht zudem ein Spannungsfeld. Umverteilung kann mit negativen Anzeizeffekten 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 befasst sich nicht nur mit der Umverteilung zwischen armen und reichen Bürgern. So zeichnet sich der große Bereich der Sozialversicherung dadurch aus, dass die Beitragszahler auch Leistungsempfänger sind. Es erfolgt eine intertemporale Einkommensübertragung (Rentenversicherung) bzw. eine Absicherung gegen die finanziellen Folgen eventueller Schicksalsschläge (Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Arbeitslosenversicherung). Soweit Leistung und Gegenleistung äquivalent sind, findet keine Umverteilung statt. Diese beschränkt sich auf die so genannten versicherungsfremden Leistungen. Da der private Versicherungsmarkt keine hinreichende soziale Sicherung gewährleistet, ist der Staatseingriff hier gerechtfertigt. Eine private Arbeitslosenversicherung zu akzeptablen Beiträgen scheitert z.B. an den unkalkulierbaren Risiken der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Frage 2: Charakterisieren Sie die Besonderheiten des Verteilungsziels.
--

3. Das Stabilisierungsziel

Das Stabilitätsziel ist das jüngste finanzpolitische Ziel (vgl. Andel, 1998, S. 17). Dass der Staat auch Stabilisierungsaufgaben übernehmen muss, wurde erst in den dreißiger Jahren erkannt,

als die Weltwirtschaftskrise das Vertrauen in die Selbstheilungskräfte des Marktes erschütterte. Entsprechend dem Saischen Theorem war man zuvor der Auffassung, dass sich jedes Angebot selbst die dazugehörige Nachfrage schafft, und dass ungestört ablaufende Marktprozesse zwangsläufig zur Vollbeschäftigung der Produktionsfaktoren führen.

John Maynard Keynes entwickelte die Gegenposition zur Neoklassik. Die Angebotspläne der Produzenten und die Nachfragepläne der Konsumenten können durchaus auseinanderfallen, so dass der Marktprozess nicht zwangsläufig zu einem neuen Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung führt. Vielmehr erfolgt die Anpassung maßgeblich über Veränderungen von Produktion und Beschäftigung. Somit besteht die Möglichkeit, dass sich ein Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung einstellt, d.h. die Volkswirtschaft kann auch über einen längeren Zeitraum hinweg mit Arbeitslosigkeit konfrontiert sein.

Tritt Vollbeschäftigung nicht automatisch ein, sind stabilisierende staatliche Maßnahmen erforderlich. Nach der keynesianischen Theorie muss der Staat in einer Rezession expansive, nachfragesteigernde Maßnahmen ergreifen (Ausgabenerhöhungen, Steuersenkungen), um die Konjunktur anzukurbeln, während Boomphasen eine restriktive Finanzpolitik (Ausgabensenkungen, Steuererhöhungen) erfordern, um die Inflation zu bekämpfen.

Die primäre Stabilisierungsziele sind Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität. Diese beiden Ziele werden häufig durch das außenwirtschaftliche Gleichgewicht, meist als Devisenbilanzgleichgewicht verstanden, und ein angemessenes Wirtschaftswachstum ergänzt, was zum magischen Viereck (oder Vieleck) führt. Zusätzlich werden oftmals eine gleichmäßigere Einkommens- und Vermögensverteilung und das ökologische Gleichgewicht in den Zielkatalog aufgenommen.

Zur Stabilisierung gehört nicht nur die Nachfragepolitik. Finanzpolitische, insbesondere steuerpolitische Maßnahmen, können auch die Investitionsbereitschaft der Unternehmen verändern. Damit nimmt der Staat Einfluss auf die Angebotsseite, d.h. auf die Kapitalbildung, das Produktivitätswachstum und das Wachstum des Sozialprodukts. Auch diese Angebotseffekte können die Stabilitätsziele fördern oder verletzen. Sie müssen daher bei der Stabilisierungspolitik mitberücksichtigt werden.

Die keynesianische Globalsteuerung kann nur erfolgreich sein, wenn sie von der Lohn- und Geldpolitik abgesichert 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. Somit werden Zinssteigerungen und ein crowding-out der privaten Investitionen unterlassen, was der Wirksamkeit der Fiskalpolitik zugute kommt.

Die Erfolgsaussichten der Stabilitätspolitik hängen zudem in starkem Maße von der außenwirtschaftlichen Entwicklung ab. Zum einen beeinflusst die Stabilitätspolitik über ihre Preis- und Einkommenseffekte die Leistungsbilanz und über ihre Zinseffekte die Kapitalbilanz. Genauso wichtig sind die Einflüsse von außen auf binnenwirtschaftliche Stabilisierungsziele. So können höhere Ölpreise oder eine reale Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar die Exportchancen der deutschen Wirtschaft derart beeinträchtigen, dass Lohnanpassungen oder andere Marktreaktionen nicht ausreichen, um die Beschäftigung aufrechtzuerhalten.

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Deutschlands in den letzten Jahren unterstreicht die Notwendigkeit einer adäquaten stabilitätspolitischen Strategie. Die Erfahrungen zeigen aber

auch – unabhängig von der politischen Ausrichtung der jeweiligen Regierung – eine mangelhafte Umsetzung wirtschaftswissenschaftlich begründeter Stabilitätskonzepte. Teilweise war sogar ein Rückfall in die unzulänglichen wirtschaftspolitischen Rezepte der dreißiger Jahre zu beobachten. Eine als Konsolidierungsstrategie ausgegebene Sparpolitik in der Rezession ist jedenfalls nicht allzu weit von der Brüning'schen Politik entfernt.

Frage 3: Welche stabilitätspolitische Aufgabe hat der Staat aus keynesianischer Sicht?

Der Versuch, die finanzpolitischen Ziele analytisch klar zu trennen, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass zwischen den Teilbereichen Interdependenzen und Gegensätze bestehen. Denkbare Zielkonflikte lassen sich an einigen Beispielen illustrieren: Gerechtigkeitsziele konfliktieren mit der ökonomischen Effizienz, wenn z.B. eine progressive Einkommensteuer dank hoher Grenzsteuersätze Steuerhinterziehung und Abwanderung verursacht. Restriktive Konjunkturpolitik zur Inflationsbekämpfung soll nicht zulasten der unteren Einkommensschichten gehen; andererseits lassen sich gerade dort hohe Nachfrageeffekte erzielen. In Stagflationsphasen muss zwischen mehr Beschäftigung und mehr Preisniveaustabilität abgewogen werden.

Die Verfolgung eines Ziels kann also zur Verletzung anderer Ziele der Finanzpolitik führen. Deshalb sind politische Entscheidungen erforderlich, die das Gewicht der einzelnen Ziele bestimmen. Was das relative Gewicht der einzelnen Zielbereiche anbelangt, lassen sich Verschiebungen im Zeitablauf und bei der Abhängigkeit von der jeweiligen Wirtschaftslage beobachten. Ein Beispiel ist die deutsche Einheit. Während zunächst Allokationsziele (Privatisierung) und Verteilungsziele (Transfers) im Vordergrund standen, wurden kurze Zeit später Stabilitätsprobleme offenbar, aber auch fiskalische Fragen rückten stärker in den Vordergrund.

II. Finanzpolitische Instrumente

Welche Instrumente stehen der öffentlichen Finanzwirtschaft bei der Verwirklichung ihrer Ziele in den Bereichen Allokation, Distribution, Stabilisierung zur Verfügung? Anders als bei den Zielen gibt es typische finanzpolitische Instrumente (vgl. Andel, 1998, S. 21). Sie werden üblicherweise in den beiden Hauptgruppen Einnahmen und Ausgaben zusammengefasst. In der Regel stehen die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben, also die kassenmäßigen Transaktionen, im Vordergrund.

Daneben gibt es eine Vielzahl staatlicher Aktivitäten, die sich nicht oder nur teilweise im Budget niederschlagen. So erbringen ehrenamtliche Schöffen, wehrpflichtige Soldaten oder Bürger und Unternehmen, die dem Staat Verwaltungsaufgaben abnehmen, indem sie z.B. Steuern ermitteln und abführen, versteckte Staatsleistungen. In ähnlicher Weise gehen Leistungen des Staates am Budget vorbei, wenn sie nicht die Form von Ausgaben, sondern von unterbliebenen Einnahmen annehmen. Man denke an Steuervergünstigungen für Investoren wie die degressive, über den tatsächlichen Wertverlust hinausgehende Abschreibung, oder an zinsverbilligte Kredite. Dabei handelt es sich um versteckte Staatsausgaben, die in der englischsprachigen Literatur treffend Tax Expenditures genannt werden.

Budgetunwirksame Staatsaktivitäten können auch daraus resultieren, dass aus politischen Gründen Einnahmen bzw. Ausgaben auf nicht budgetierungspflichtige Institutionen verlagert werden. Beispiele für solche Institutionen sind die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und 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.

Was die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben des Staates angeht, ist ihr Instrumentalcharakter nicht eindeutig. Bei den Einnahmen kann in der Regel nicht, bei den Ausgaben nur eingeschränkt von Instrumenten gesprochen werden, weil die Einnahmen und Ausgaben keine reinen Aktionsparameter sind, die der Staat autonom festlegen kann. Es handelt sich vielmehr zu einem guten Teil um Erwartungsparameter.

Ein Beispiel ist das Steueraufkommen, das erheblich von den Konjunkturschwankungen abhängt. Der Staat kann lediglich die Steuertarife und Bemessungsgrundlagen festlegen. Ähnlich verhält es sich mit bestimmten Ausgabekategorien, etwa mit der Arbeitslosenversicherung. Auch hier kann der Staat nur die Rechtsgrundlagen bestimmen, die für die Arbeitslosenunterstützung maßgeblich sind. In welchem Ausmaß diese Leistungen dann tatsächlich in Anspruch genommen werden, hängt wiederum von der konjunkturellen Entwicklung ab.

1. Die öffentlichen Ausgaben

Die staatlichen Ausgaben sind das primäre Instrument, um finanzwirtschaftliche Ziele zu verwirklichen (vgl. Andel, 1998, S. 24). Die staatliche Infrastruktur (z.B. Straßen, Wasserwege, Flughäfen) wird durch öffentliche Ausgaben geschaffen. Auch sind die Ausgaben für Güter und Dienstleistungen (aber nicht die Transferzahlungen) Ausdruck der vom Staat beanspruchten Teile des Sozialprodukts. Der 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 beschäftigten Wirtschaft), wenn der Staat mit seinen Ausgaben selbst als Nachfrager auftritt.

Andererseits können auch mit den Einnahmen, speziell mit den Steuern, allokatons-, verteilungs- und stabilitätspolitische Ziele verfolgt werden. So wählt man z.B. keine konzentrationsfördernde, sondern eine wettbewerbsneutrale Umsatzsteuer (Allokationsziel), die Einkommensteuer wird nicht proportional, sondern progressiv gestaltet (Verteilungsziel) und man erhebt einen Stabilitätzuschlag zur Einkommensteuer, um auf diese Weise die gesamtwirtschaftliche Nachfrage einzuschränken (Stabilitätsziel). Insofern wäre es falsch, den öffentlichen Ausgaben im Hinblick auf die Zielnähe einen prinzipiellen Vorrang vor den Einnahmen einzuräumen.

Angesichts der Vielzahl und Vielfältigkeit der öffentlichen Ausgaben müssen sie nach bestimmten Gesichtspunkten gegliedert werden. Nur so lässt sich ein tieferer Einblick gewinnen. Die Art der Gliederung richtet sich größtenteils nach der jeweiligen Problemstellung. 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 ist die Gliederung nach dem Funktionalprinzip bzw. nach bereinigten Aufgabenbereichen. Der Grund für diese Modifikation liegt darin, dass einzelne Ressorts aus politischen Gründen häufig Aufgaben übernehmen, die bei strenger Aufgabentrennung eigentlich von anderen Ressorts zu erfüllen wären.

Derartige Gliederungen dienen der Zuordnung und Kontrolle der Aufgabenerfüllung sowie der politischen Grundsatzdiskussion, da die Prioritäten der Aufgabenerfüllung in den öffentlichen

Ausgaben zum Ausdruck kommen. Bei vielen ökonomische Fragen sind sie allerdings wenig aufschlussreich, weshalb sie durch eine Gliederung nach volkswirtschaftlichen Ausgabearten ergänzt werden. Ziel einer solchen Einteilung ist es, die Auswirkungen der öffentlichen Ausgaben auf den Produktionsprozess und die Einkommensverteilung zu erfassen. In diesem Zusammenhang ist die Unterscheidung nach Ausgaben für Güter und Dienstleistungen einerseits und nach Transferausgaben bzw. Übertragungen andererseits wichtig.

Bei den Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen erfolgt eine Zahlung aufgrund einer Gegenleistung am Faktor- oder Gütermarkt (Vorleistungen, Arbeitnehmerentgelt, Investitionen). Auch die sozialen Sachleistungen zählen zu den Ausgaben für Güter und Dienstleistungen. Es handelt sich um Realtransfers, die unmittelbar den Konsum der Begünstigten erhöhen. Bei den monetären Transfers erfolgt dagegen „nur“ eine Übertragung der Kaufkraft vom Steuer- bzw. Beitragszahler auf den Transferempfänger. Adressaten können die Haushalte (monetäre Sozialleistungen), aber auch Unternehmen (Subventionen) sein. 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 2007 auf 45,6 Prozent der Gesamtausgaben. Die laufenden Übertragungen (monetäre Sozialleistungen, Subventionen, sonstige laufende Transfers) und die Vermögenstransfers machen insgesamt 48,1 Prozent der Staatsausgaben aus. Mit einem Anteil von 6,3 Prozent nehmen auch die Zinsen auf öffentliche Schulden einen bedeutenden Teil des Budgets in Anspruch.

Die Staatsausgabenquote lag 2007 bei 43,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die viel zitierte Staatsquote (vgl. Dickertmann/Gelbhaar, 2000, S. 32 ff.) 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 BIP beläuft sich nämlich nur auf 19,4 Prozent. Die Staatsquote umfasst eben auch die Umverteilungsaktivitäten des Staates. Es handelt sich nicht um eine echte Quote, sondern um eine Beziehungszahl, da die darin enthaltenen Positionen, insbesondere die Transferzahlungen, nur zum Teil selbst zum BIP gehören, das als Bezugsgröße für die Anteilswerte herangezogen wird.

Der Anteil der Staatsausgaben für Güter und Dienste gibt die reale Inanspruchnahme des BIP durch den Staat jedenfalls besser wieder als die alles umfassende Staatsquote. Sogar diese echte Quote überzeichnet die Rolle des Staates, da die sozialen Sachleistungen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) dem Individualkonsum zugeschlagen werden. Der Kollektivkonsum reduziert sich folglich auf die konsumtiven Staatsausgaben abzüglich der sozialen Sachtransfers. Während der Anteil des Staatskonsums am BIP 2007 immerhin bei 18,0 Prozent liegt, ergibt sich für den Kollektivkonsum ein Anteil von lediglich 7,3 Prozent.

Frage 4: Was unterscheidet Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen von monetären Transferzahlungen?

2. Die öffentlichen Einnahmen

Die Staatseinnahmen erfüllen öffentliche Aufgaben, da sie die erforderliche Finanzierung ermöglichen. Mit dieser fiskalischen Funktion ist ihre Bedeutung jedoch nicht erschöpft. Die öffentlichen Einnahmen dienen auch den allgemeinen finanzpolitischen Zielen. Im Jahr 2007 entfallen über 90 Prozent auf Steuern (54,1 Prozent) und Sozialbeiträge (37,6 Prozent). Die Steuereinnahmen setzen sich aus Einkommen- und Vermögensteuern (25,4 Prozent) sowie aus Produktions- und Importabgaben (28,7 Prozent) zusammen. Die sonstigen Einnahmen (Verkaufserlöse, Vermögenseinkommen und Vermögenstransfers) haben einen Anteil von 8,3 Prozent.

Wodurch unterscheiden sich die einzelnen Einnahmearten?

- Steuern sind Zwangsabgaben, deren Zahlung keinen Anspruch auf eine spezielle staatliche Gegenleistung begründet.
- Sozialbeiträge sind ebenfalls Zwangsabgaben, die jedoch mit Ansprüchen auf bestimmte Gegenleistungen verknüpft sind (z.B. Rentenzahlungen). Die Gegenleistung charakterisiert Beiträge im Allgemeinen. Gemeinden fordern z.B. von den Anliegern Beiträge für die bereitgestellte Infrastruktur im Wohngebiet.
- Gebühren müssen in der Regel anlässlich der Inanspruchnahme einer bestimmten staatlichen Leistung entrichtet werden (z.B. Ausstellung eines Reisepasses, Grundbucheintragung). Sie sind also Preise für bestimmte öffentliche Dienste, bei denen der Einzelne oft selbst entscheiden kann, ob er die Leistung in Anspruch nimmt oder nicht.
- Erwerbseinkünfte entstehen, wenn der Staat am Wirtschaftsprozess teilnimmt. Diesen Einnahmen fehlt der Zwangscharakter, durch den sich insbesondere Steuern und Sozialversicherungsbeiträge auszeichnen.
- Kredite an den Staat werden von privater Seite freiwillig und nur gegen Verzinsung und spätere Rückzahlung der aufgenommenen Beträge gewährt.

Der Staat erzielt seine Einnahmen in erster Linie durch Steuern und steuerähnliche Abgaben, d.h. sie sind überwiegend mit der Ausübung hoheitlicher Gewalt verbunden.

Bei den Steuern unterscheidet man zunächst zwischen direkten und indirekten Steuern (vgl. Scherf, 2009, S. 19). Dabei kommen zwei Kriterien in Betracht: die Überwälzbarkeit und die Erhebungstechnik. Wäre die Überwälzbarkeit der Steuern das Kriterium, so wären solche Steuern indirekte Steuern, die der Steuerzahler auf andere Wirtschaftssubjekte abwälzen kann. Dies ist jedoch ein untaugliches Kriterium, da direkte Steuern je nach wirtschaftlicher Situation überwälzt, indirekte Steuern möglicherweise jedoch nicht überwälzt werden können. Letztlich lässt sich diese Frage nur durch eine Wirkungsanalyse der Besteuerung einigermaßen zutreffend beantworten. Deshalb kommt aus praktischen Gründen nur die Erhebungstechnik als 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.

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 betrug 2007 zusammen

40,3 Prozent. Bei den Steuern vom Einkommen dominiert die Lohnsteuer, deren Anteil am Steueraufkommen bei 24,5 Prozent liegt. Hinzu kommen die Grundsteuern, die Gewerbesteuer und die Erbschaftsteuer. Der Anteil der direkten Steuern beläuft sich insgesamt auf 50,6 Prozent des Steueraufkommens. Bei den indirekten Steuern (49,4 Prozent) dominieren die Umsatzsteuern (Mehrwertsteuer) mit 31,5 Prozent, gefolgt von der Energiesteuer (Mineralölsteuer) mit 7,2 Prozent.

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

Frage 5: Nennen und unterscheiden Sie direkte und indirekte Steuern.

3. Öffentliche Gewährleistungen

Neben den Instrumenten auf der Einnahmen- und Ausgabenseite des Budgets spielen die öffentlichen Gewährleistungen bzw. Sicherheitsleistungen eine bedeutsame Rolle. Sie sind oft 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 Unternehmensgründungen eingesetzt.

Die Gewährleistungen können als Eventualausgaben gesehen werden, die nur fällig werden, wenn der Gewährleistungsfall eintritt. Ihr Vorteil liegt darin, dass damit trotz leerer Kassen Wirtschaftspolitik betrieben werden kann. Nachteilig ist jedoch, dass die Kosten bzw. Belastungseffekte, die mit solchen Gewährleistungen einhergehen, nicht transparent sind.

Im Jahr 2008 machten alle Ermächtigungen 313,7 Mrd. Euro aus, von denen Ende Juni 2008 gut 70% ausgeschöpft waren. Dieses Volumen macht deutlich, dass Gewährleistungen ein praktisch enorm wichtiges Instrument der Finanzpolitik darstellen, das durch die Finanzkrise noch mehr an Bedeutung gewonnen hat. Die Einsatzmöglichkeiten sind vielfältig. So können Ausfuhrhilfen ein Mittel der Stabilitätspolitik sein, wenn sie antizyklisch variiert, d.h. in der Rezession großzügiger und während einer Hochkonjunktur zurückhaltender gewährt werden.

III. Träger der Finanzpolitik

Die Träger der Finanzpolitik, d.h. die für die Finanzpolitik verantwortlichen Institutionen, sind in erster Linie die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände), da sie öffentliche Einnahmen und Ausgaben tätigen. Bei zahlreichen Institutionen, die wichtige gesellschaftliche Aufgaben im wirtschaftlichen und sozialen Bereich erfüllen, ohne direkt dem staatlichen Sektor anzugehören, ist die Zuordnung nicht so leicht möglich.

Derartige Institutionen werden auch als Parafisci bezeichnet (vgl. Dickertmann/Gelbhaar, 2000, S. 38 ff.). Einen Parafiskus erkennt man vor allem an zwei Merkmalen: Er erfüllt öffentliche Aufgaben und 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. Die eigenen Finanzquellen geben den Parafisci die Möglichkeit, ihre Aufgaben aufgrund einer gewissen, meist gesetzlich eingeschränkten Finanzautonomie zu erfüllen. Zu den ergänzenden Merkmalen eines Parafiskus gehören die beamtenähnliche Stellung der Beschäftigten und die selbständige Rechnungslegung.

Zu den Einrichtungen, deren parafiskalische Stellung weitgehend unumstritten ist, zählen die Träger der Sozialversicherungen (gesetzliche Renten-, Kranken- und Unfallversicherung, Arbeitslosenversicherung). Sie finanzieren sich vorwiegend aus staatlich festgelegten Zwangsbeiträgen (Sozialabgaben) und erfüllen Aufgaben der Daseinsvorsorge, die ihnen vom Staat zugewiesen worden sind. Weiterhin gehören dazu Kreditfonds oder andere aus öffentlichen Mitteln finanzierte Sonderfonds (z.B. der Fonds Deutsche Einheit).

Auch die als Kammern organisierten Berufs- und Standesvertretungen (z.B. Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern, Ärztekammern, Rechtsanwaltskammern) finanzieren sich großenteils aus den Zwangsbeiträgen ihrer Mitglieder. Da neben der Erfüllung öffentlicher Aufgaben eine private Interessenvertretung vorliegt, erscheint allenfalls die partielle Zuordnung dieser Institutionen zu den Parafisci angemessen.

Ebenso ergibt sich bei den Kirchen keine eindeutige Zuordnung zum öffentlichen Sektor. Zwar wird die Kirchensteuer vom Staat eingezogen, da jedoch ein Kirchaustritt möglich ist, liegt kein Zwangscharakter vor. Ähnlich unklar ist das Bild, wenn man sich die Aufgaben der Kirchen vergegenwärtigt. Ihre Funktionen im religiösen Bereich gehören primär zum privaten Sektor, während ihre Funktionen im Sozialbereich für eine öffentliche Aktivität sprechen.

Unternehmensähnliche Einrichtungen der öffentlichen Hand, deren Einnahme- und Ausgabeverhalten nur teilweise erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist (traditionell Bahn und Post) tendieren zum öffentlichen Sektor, wenn ihre Gebühren bzw. Preise im Wege eines politischen Genehmigungsverfahrens festgesetzt werden. Überwiegt jedoch das erwerbswirtschaftliche Prinzip mit gewinnbezogener Orientierung an den Marktdaten, so ist es sinnvoller, diese 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 werden. Ein Paradebeispiel 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 damit im Staatshaushalt verbucht. Es wäre also irreführend, würde man bei internationalen Vergleichen nur die Haushalte der Gebietskörperschaften, nicht aber die der Sozialversicherungen heranziehen.

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 zusätzlich Koordinations- und Kontrollprobleme mit sich bringt. Ein Beispiel hierfür ist die Bundesagentur für Arbeit. Da ihre selbständig betriebene Arbeitsmarktpolitik nicht sehr erfolgreich war, sah sich die Politik zu einer umfassenden Neuord-

nung im Zusammenhang mit den Hartz-Gesetzen veranlasst. Der Erfolg dieser Reformen lässt sich noch nicht abschließend beurteilen.

Wegen der teilweise unklaren Stellung der Parafisci lassen sich privater und staatlicher Bereich nicht eindeutig abgrenzen. Vieles beruht auf Konventionen. Entscheidendes Abgrenzungsmerkmal ist jedoch, dass der Staat über hoheitliche Gewalt verfügt und deshalb Zwangsmaßnahmen ergreifen kann. Er kann Gebote oder Verbote aussprechen. Dies ist von fundamentaler Bedeutung, da die Finanzierung der überwiegend unentgeltlich abgegebenen staatlichen Leistungen weitgehend über Zwangsabgaben, insbesondere über Steuern, erfolgen muss.

Frage 6: Warum müssen Parafisci bei internationalen Staatsausgabenvergleichen berücksichtigt werden?

Literatur

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

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

Musgrave, R. A.: The Theory of Public Finance, New York 1959.

Scherf, W.: Öffentliche Finanzen. Einführung in die Finanzwissenschaft. Stuttgart 2009.

Fragen und Antworten

Frage 1: Welche drei Ziele verfolgt die öffentliche Finanzwirtschaft laut Musgrave?

Musgrave differenziert zwischen der Allokations-, der Distributions- und der Stabilitätszielsetzung. Allokationspolitische Eingriffe beruhen auf dem Argument, dass Güter- und Faktormärkte versagen: Bestimmte Güter und Faktoren werden nicht in der gewünschten Art und Menge angeboten. Verteilungspolitische Eingriffe erfolgen, weil die Marktergebnisse von den politisch erwünschten Ergebnissen abweichen. Bei stabilitätspolitischen Eingriffen wird versucht, Schwankungen des privaten Sektors auszugleichen. In allen drei Fällen gelangen finanzpolitische Instrumente zum Einsatz.

Frage 2: Charakterisieren Sie die Besonderheiten des Verteilungsziels.

Die Veränderung der Einkommens- und Vermögensverteilung mithilfe finanzpolitischer Instrumente stellt die Gerechtigkeitsfrage. Für die anzustrebende Verteilung gibt es aber keine unstrittigen Kriterien. Die Sicherung des Existenzminimums wird zwar weitgehend akzeptiert, doch über weiter reichende Umverteilungsmaßnahmen besteht wenig Einigkeit. Dennoch kommt die Finanzpolitik an der permanenten Abwägung von Effizienz- und Verteilungszielen nicht vorbei. In der Sozialversicherung ist die interpersonelle Umverteilung allerdings nur von sekundärer Bedeutung.

Frage 3: Welche stabilitätspolitische Aufgabe hat der Staat aus keynesianischer Sicht?

Marktwirtschaften garantieren nicht automatisch Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität, sondern unterliegen beachtlichen Konjunkturschwankungen. Der Staat hat daher die Aufgabe, mittels antizyklischer Variationen seiner Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosigkeit und der Inflation entgegenzuwirken. Die Erfolgsaussichten antizyklischer Finanzpolitik werden von der Lohn- und Geldpolitik, aber auch von außenwirtschaftlichen Faktoren beeinflusst.

Frage 4: Was unterscheidet Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen von monetären Transferzahlungen?

Bei den Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen erfolgt eine Zahlung aufgrund einer Gegenleistung am Faktor- oder Gütermarkt. Bei den monetären Transfers erfolgt dagegen nur eine Kaufkraftübertragung vom Steuer- oder Beitragszahler auf den Transferempfänger. Mit den Ausgaben für Güter und Dienstleistungen nimmt der Staat das Produktionspotential in Anspruch und entzieht dem privaten Sektor Ressourcen, während er mit den Transferzahlungen potentielle Ansprüche an das Sozialprodukt umverteilt.

Frage 5: Nennen und unterscheiden Sie direkte und indirekte Steuern.

Zu den direkten Steuern rechnen vor allem die Einkommensteuern (Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuern); ferner Grundsteuern, Gewerbesteuer und Erbschaftsteuer. Quantitativ wichtige indirekte Steuern sind die Mehrwertsteuer und die Energiesteuer; daneben existieren eine Reihe von speziellen Verbrauchsteuern. Bei direkten Steuern werden die Bürger unmittelbar und nach Maßgabe subjektiver Merkmale besteuert. Bei indirekten Steuern werden die Bürger nur mittelbar und anknüpfend an objektive Faktoren über Preissteigerungen belastet.

Frage 6: Warum müssen Parafisci bei internationalen Staatsausgabenvergleichen berücksichtigt werden?

Der Staat bedient sich in recht unterschiedlichem Maße der Parafisci zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Insbesondere im Bereich der Sozialpolitik setzen einige Länder Sozialversicherungen ein, während andere den Staatshaushalt heranziehen. Bei Vernachlässigung der Parafisci werden steuerfinanzierte Sozialleistungen in der Staatsquote erfasst, beitragsfinanzierte Sozialleistungen dagegen nicht.