

Ewald Nowotny • Martin Zagler

Der öffentliche Sektor

Einführung in die Finanz Wissenschaft

Fünfte, neubearbeitete Auflage

fyA Springer

Inhaltsverzeichnis

ERSTERTEIL: EINFÜHRUNG

1	Bereiche und gesellschaftspolitische Grundlagen der Finanzwissenschaft.....	3
1.1	Der öffentliche Sektor als Forschungsbereich der Wirtschaftswissenschaften.....	3
1.1.1	Neoklassische Theorie und Finanzwissenschaften.....	4
1.1.2	Institutionenökonomie und Finanzwissenschaften.....	5
1.1.3	Die Finanzwissenschaft in der Lehre.....	5
1.2	Funktionen des öffentlichen Sektors.....	6
1.2.1	Allokationsfunktion.....	6
1.2.2	Distributionsfunktion.....	7
1.2.3	Stabilisierungsfunktion.....	7
1.2.4	Zielkonflikte zwischen den einzelnen Funktionen.....	7
1.3	Liberalismus und Staat.....	8
1.3.1	Adam Smith und der Staat.....	9
1.3.2	Friedrich A. v. Hayek und der Staat.....	10
1.3.3	Milton Friedman und der Staat.....	12
1.4	Interventionismus und Wohlfahrtsstaat.....	16
1.4.1	Merkantilismus.....	17
1.4.2	Historische Schule.....	18
1.4.3	Der Wohlfahrtsstaat.....	19
1.5	Zukunftsperspektivendes öffentlichen Sektors.....	24
	Literatur.....	27
2	Umfang und Entwicklung des öffentlichen Sektors.....	33
2.1	Was zählt zum öffentlichen Sektor?.....	33
2.1.1	Gebietskörperschaften.....	33
2.1.2	Parafisci („intermediäre Finanzgewalten“).....	33
2.1.3	Öffentliche Unternehmen.....	34
2.2	Der öffentliche Sektor in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR).....	36
2.3	„Staatsquoten“ - Begriffe und Verwendung.....	38
2.3.1	Staatsausgabenquote (q_a).....	39
2.3.2	Realausgabenquote (q_R).....	40
2.3.3	Steuerquote (q_T).....	41
2.3.4	Abgabenquote (Einnahmenquote) (q_E).....	41
2.3.5	Strukturquoten.....	42

2.4	Staatsquoten im internationalen Vergleich.....	43
2.5	Entwicklungstendenzen von Niveau und Struktur des öffentlichen Sektors.....	45
2.6	Das „Wagner'sche Gesetz steigender Staatsquoten“ - öffentliche Leistungen als superiores Gut.....	47
2.7	Gesellschaftspolitische Bestimmungsfaktoren der Entwicklung der Staatsquoten.....	48
2.8	Staatsquoten-Entwicklung als Kostenphänomen.....	50
	Literatur.....	53

ZWEITER TEIL: ÖFFENTLICHE AUSGABEN

3	Funktionen des öffentlichen Sektors - Analytische Grundlagen	59
3.1	Begründungen staatlicher Aktivitäten.....	59
3.1.1	Marktversagen.....	59
3.1.2	„Dritter Sektor“.....	59
3.2	Fehlen von Eigentumsrechten.....	60
3.3	Öffentliche Güter.....	62
3.3.1	Reine öffentliche Güter.....	62
3.3.2	Ökonomische Zustände als öffentliche Güter.....	64
3.3.3	Unvollkommen öffentliche und Mischgüter.....	65
3.3.4	Meritorische Güter.....	66
3.3.5	Angebot und Erstellung öffentlicher Güter.....	67
3.4	Unvollkommener Wettbewerb und natürliche Monopole.....	68
3.5	Externe Effekte.....	70
3.6	Marktversagen und individualisierte Entscheidungsverhältnisse: Ansätze der Spieltheorie.....	73
3.6.1	Das Gefangenen-Dilemma.....	73
3.6.2	Öffentliche Güter.....	74
3.7	Unsicherheit und Informationsprobleme.....	75
3.7.1	Principal-Agent-Probleme.....	76
3.7.2	Adverse Selektion.....	77
3.7.3	Moralisches Risiko (moral hazard).....	78
3.7.4	Weitere Informationsprobleme.....	78
	Literatur.....	79
4	Entscheidungstheoretische Grundlagen - Wohlfahrtsökonomie und Public Choice Theorie.....	83
4.1	Wohlfahrtsökonomische Ansätze.....	84
4.2	Wohlfahrtsfunktionen.....	89
4.3	Verfassungstheoretische Ansätze: zwischen Anarchie und „Leviathan“.....	93

4.4	Formendes Staatsversagens.....	96
4.4.1	Der öffentliche Sektor als Monopolist.....	97
4.4.2	Entscheidungsstrukturen.....	99
4.4.3	Informations-, Überwachungs- und Sanktionsprobleme....	100
4.5	Der Ansatz der „ökonomischen Theorie der Politik“.....	102
4.5.1	Akteure.....	102
4.5.2	Politische Ökonomie und Allokation.....	105
4.5.3	Politische Ökonomie und (De-)Stabilisierung.....	107
4.5.4	Politische Ökonomie und Verteilung.....	109
4.5.5	Bürokratie.....	111
4.5.6	Gemeinsame Elemente.....	111
	Literatur.....	113
5	Art und Ausmaß Öffentlicher Ausgaben.....	117
5.1	Erfassung und Systematik öffentlicher Ausgaben.....	117
5.2	Öffentliche Sachausgaben.....	120
5.3	Personalausgaben.....	123
5.4	Transferausgaben.....	125
5.5	Infrastrukturausgaben.....	129
	Literatur:.....	133
6	Föderale Systeme öffentlicher Finanzen und die Europäische Union.....	137
6.1	Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus.....	138
6.1.1	Begründung föderativer Staatsformen.....	138
6.1.2	Kriterien für die Aufgabenverteilung im föderativen Staat.....	139
6.1.3	Erfüllung öffentlicher Funktionen in einem Bundesstaat...	145
6.1.4	Klubtheorie und überlappende Jurisdiktionen.....	147
6.2	Aufgabenfinanzierung im Bundesstaat.....	149
6.3	Föderale Finanzwirtschaft und Finanzausgleich in Deutschland. . .	150
6.3.1	Aufgaben- und Ausgabenverteilung.....	150
6.3.2	Einnahmenverteilung - Finanzausgleich.....	151
6.3.3	Horizontaler Finanzausgleich „.....	152
6.3.4	Kommunaler Finanzausgleich.....	155
6.4	Föderale Finanzwirtschaft in Österreich.....	155
6.5	Die Finanzwirtschaft der Europäischen Union.....	157
6.6	Wirtschaftliche Probleme der föderalen Finanzwirtschaft.....	162
6.6.1	Der Zielkonflikt zwischen regionaler Autonomie und regionalem Ausgleich der Lebensverhältnisse.....	162
6.6.2	Allokative Aspekte der föderalen Finanzwirtschaft.....	163
6.6.3	Probleme der konjunkturpolitischen Koordination.....	163
6.6.4	Zur Dynamik föderativer Finanzwirtschaften.....	165

6.7	Wirtschaftliche Aspekte der Finanzwirtschaft der EU.....	167
6.7.1	Allokative Aspekte der EU-Finanzwirtschaft.....	167
6.7.2	Distributionsaspekte.....	169
6.7.3	Aspekte der Stabilisierungsfunktion.....	174
	Literatur.....	176
7	Sozialversicherung.....	183
7.1	Organisationsprinzipien der Sozialversicherung.....	183
7.1.1	Versicherungs-, Versorgungs- und Fürsorgeprinzip.....	183
7.1.2	Ökonomische Organisationsform.....	184
7.1.3	Kriterien der Leistungsgewährung.....	185
7.1.4	Finanzierung.....	185
7.2	Institutionen der Sozialversicherung in Deutschland.....	186
7.2.1	Gesetzliche Rentenversicherung.....	186
7.2.2	Gesetzliche Krankenversicherung und Gesetzliche Pflegeversicherung.....	189
7.2.3	Gesetzliche Unfallversicherung.....	189
7.2.4	Arbeitslosenversicherung.....	190
7.2.5	Finanzierung.....	190
7.2.6	Die Organisation des Sozialversicherungssystems.....	191
7.3	Institutionen der Sozialversicherung in Österreich.....	192
7.3.1	Mitgliedschaft.....	192
7.3.2	Leistungen.....	192
7.3.3	Finanzierung.....	193
7.3.4	Organisation.....	194
7.4	Ökonomische Aspekte der Sozialversicherung.....	195
7.4.1	Aspekte des Marktversagens.....	195
7.4.2	Auswirkungen auf Sparen und Kapitalbildung.....	196
7.4.3	Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.....	199
7.4.4	Verteilungseffekte.....	200
7.4.5	Konjunkturelle Effekte.....	203
7.5	Finanzierungsprobleme.....	205
7.5.1	Entwicklungstendenzen und Lösungsansätze.....	205
7.5.2	Privatisierung der Sozialversicherung?.....	207
	Literatur.....	209
8	Öffentliche Unternehmen und Regulierung.....	213
8.1	Grundlagen und Formen der Regulierung.....	213
8.2	Regulierung privater Unternehmen.....	217
8.3	Neoklassische Theorie der Regulierung und öffentlicher Unternehmen.....	220
8.3.1	Verbundvorteile und Spitzenlast-Preisbildung (Peak-load pricing).....	224
8.3.2	Zweiteilige bzw. nichtlineare Tarife.....	225

8.3.3	Mehrproduktunternehmen: Interne Subventionierung und Ramsey-Preise	227
8.3.4	„Rosinenpicken“	228
8.3.5	Nulltarif als Spezialfall der Grenzkostenpreisregel	230
8.4	Gemeinwirtschaft und Instrumentaltheorie öffentlicher Unternehmen	230
8.5	Effizienzprobleme öffentlicher Unternehmen	233
8.5.1	Property-Rights-Ansätze	233
8.5.2	Principal-Agent-Probleme	235
8.5.3	Capturing	236
8.6	Deregulierung und Privatisierung	237
	Literatur	240

DRITTER TEIL: ÖFFENTLICHE EINNAHMEN

9	Öffentliche Einnahmen und Steuersysteme	245
9.1	Formen öffentlicher Einnahmen	245
9.2	Formen und Entwicklung von Steuersystemen	247
9.3	Ziele der Besteuerung	250
9.4	Grundsätze der Besteuerung	251
9.4.1	Fiskalisch-budgetäre Grundsätze:	252
9.4.2	Ethisch-sozialpolitische Grundsätze:	252
9.4.3	Wirtschaftspolitische Grundsätze:	252
9.4.4	Steuerrechtliche und steuertechnische Grundsätze:	253
9.5	Äquivalenzprinzip und Leistungsrahigkeitsprinzip	253
9.6	Grundbegriffe und Ansatzpunkte der Besteuerung	258
9.7	Steuerliche Tariflehre	262
9.8	Einnahmenstruktur und Steuersystem in Deutschland	265
9.9	Das Abgabensystem in Österreich	269
	Literatur	273

10 Wirkungsanalysen finanzpolitischer Instrumente —

	Inzidenztheorie	277
10.1	Wirkungssystematik finanzpolitischer Instrumente	277
10.1.1	Steuer- und Ausgabenneutralität	279
10.1.2	Steuereinhaltung und Ausgabenkompensation	279
10.1.3	Steuervermeidung und Ausgabenanpassung	280
10.1.4	Steuerhinterziehung und Ausgabenerschieichung	282
10.1.5	Überwälzung	285
10.2	Inzidenzanalyse - Inzidenzbegriffe und -konzepte	286
10.2.1	Inzidenzbegriffe und-konzepte	287
10.2.2	Steuerinzidenz	288

10.2.3	Ausgabeninzidenz	290
10.2.4	Budgetinzidenz (Nettoinzidenz).....	292
10.3	Methoden der theoretischen und empirischen Analyse der Inzidenz von Steuern und Abgaben	292
10.3.1	Steuerinzidenzanalyse.....	292
10.3.2	Formale Inzidenzanalyse.....	296
10.3.3	Inzidenz bei Gewinnsteuern.....	299
10.3.4	Steuerinzidenz im allgemeinen Gleichgewicht.....	300
10.3.5	Ausgabeninzidenzanalyse.....	303
10.3.6	Das Problem der Vergleichsbasis für die Ermittlung des Umverteilungseffektes.....	305
	Literatur.....	309
11	Steuersysteme: Probleme, Grenzen, Alternativen.....	311
11.1	Einkommens- versus konsumorientierte Steuersysteme.....	311
11.1.1	Einkommensorientierte Steuersysteme.....	311
11.1.2	Konsumorientierte Steuersysteme.....	311
11.1.3	Zinsbereinigte Einkommens- und Gewinnsteuer.....	312
11.1.4	Bemessungsgrundlagen.....	313
11.1.5	Allokative Effekte.....	313
11.1.6	Verteilungseffekte.....	314
11.2	Theorie der optimalen Besteuerung.....	315
11.3	Grenzen der Besteuerung.....	321
11.4	Preisentwicklung und Besteuerung.....	324
11.4.1	Wirkungen auf die Steuerstruktur.....	325
11.4.2	Wirkungen auf die Bemessungsgrundlage.....	325
11.4.3	Wirkungen auf den Progressionsgrad der Besteuerung . . .	326
11.4.4	Administrative Effekte.....	326
11.4.5	Wirkungen auf die Steuerquote.....	326
11.4.6	Wirkungen auf die personelle Einkommensverteilung . . .	327
11.4.7	Wirkungen auf die funktionale Einkommensverteilung....	327
	Literatur.....	328
12	Einkommensteuer.....	331
12.1	Grundzüge.....	331
12.2	Die Steuerbemessungsgrundlage.....	335
12.2.1	Steuerlich relevante Bezüge.....	335
12.2.2	Abzug der Aufwendungen der Einkunftserzielung.....	339
12.2.3	Abzüge zur Ermittlung des individuellen „Leistungsfähigkeitseinkommens“.....	341
12.2.4	Abzüge bei der Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage oder Abzüge von der Steuerschuld?.....	343

12.3	Die Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage nach dem Einkommenssteuergesetz	345
12.4	Der Einkommensteuertarif	349
12.5	Steuerermittlung und Steuererhebung	353
12.6	Die Einkommensbesteuerung von Ehegatten	358
12.6.1	Individualbesteuerung („getrennte Veranlagung“)	358
12.6.2	Einfache Zusammenveranlagung (ohne Splitting)	358
12.6.3	Zusammenveranlagung mit Splitting (Splittingfaktor 2) ...	359
12.7	Steuerlicher Kinderlastenausgleich	362
12.8	Einkommensbesteuerung in Österreich	365
	Literatur	366

**13 Unternehmensbesteuerung
(Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer).....371**

13.1	Abgrenzung	371
13.1.1	Zur Frage der Rechtfertigung einer selbstständigen Körperschaftsteuer	372
13.1.2	Wünschenswerte Eigenschaften „guter“ Unternehmensbesteuerung	373
13.2	Das Problem der Abstimmung von Körperschaftsteuer und Einkommensteuer	375
13.2.1	Probleme einer separaten, nicht mit der Einkommensbesteuerung abgestimmten Körperschaftsteuer	376
13.2.2	Technische Möglichkeiten der Abstimmung von Körperschaftsteuer und Einkommensteuer	379
13.3	Grundzüge der Körperschaftbesteuerung	382
13.4	Ertragsteuern: Allgemeine Charakterisierung und theoretische Grundlagen	384
13.5	Grundzüge der geltenden Gewerbesteuer	387
13.6	Zur Diskussion der Gewerbesteuer	389
13.6.1	Finanzwissenschaftliche Kritik	390
13.6.2	Kritik der Gewerbesteuer als Kommunalsteuer	390
13.7	Reformperspektiven der Unternehmensbesteuerung	393
	Literatur	399

14 Umsatzsteuer.....403

14.1	Formen	403
14.2	Die Mehrwertsteuer in Deutschland und Österreich	409
14.2.1	Steuerobjekt	410
14.2.2	Steuersubjekt	410
14.2.3	Steuerbemessungsgrundlage	411
14.2.4	Steuersätze	411
14.2.5	Vorsteuerabzug	411

14.3	Spezielle Verbrauchsteuern.....	418
	Literatur.....	419
15	Vermögens-, Vermögenszuwachs- und Vermögensverkehrsteuern....	421
15.1	Vermögenssteuern.....	421
15.1.2	Allgemeine Charakterisierung und theoretische Grundlagen.....	421
15.1.2	Denkbare Begründungen einer Vermögensteuer neben der Einkommensteuer.....	423
15.1.3	Allgemeine persönliche Vermögenssteuern im internationalen Vergleich.....	427
15.2	Grundsteuer.....	430
15.3	Vermögenszuwachssteuern.....	431
15.4	Erbschaft- und Schenkungsteuern.....	434
15.4.1	Formen.....	434
15.4.2	Begründungen.....	435
15.4.3	Internationaler Vergleich.....	436
15.5	Vermögensverkehrsteuern.....	440
	Literatur.....	440
16	Internationale und supranationale Aspekte der Besteuerung.....	443
16.1	Internationale Besteuerungsprinzipien.....	443
16.2	Steuerwettbewerb - Steuerharmonisierung.....	447
16.3	Harmonisierung der indirekten Steuern in der EU.....	452
16.3.1	System des Vorumsatzsteuerabzuges.....	454
16.3.2	System mit Zahlungsaufschub.....	455
16.3.3	Binnenmarktprinzip.....	456
16.4	Harmonisierung der direkten Steuern in der EU.....	458
	Literatur.....	462
 VIERTER TEIL: BUDGET UND ÖFFENTLICHE VERSCHULDUNG		
17	Budgeterstellung und Finanzplanung.....	467
17.1	Grundsätze der Budgeterstellung.....	467
17.1.1	Der Grundsatz der Vollständigkeit.....	467
17.1.2	Der Grundsatz der Einheit.....	468
17.1.3	Der Grundsatz der Klarheit.....	469
17.1.4	Der Grundsatz der Vorherigkeit.....	469
17.1.5	Der Grundsatz der Spezialität.....	469
17.1.6	Der Grundsatz der Öffentlichkeit.....	470
17.1.7	Das Non-Affektationsprinzip.....	470
17.1.8	Kein Grundsatz der Ausgeglichenheit.....	471

17.2	Budgetkreislauf und Finanzplanung.....!	471
17.2.1	Erstellung des Haushaltsplans durch die Exekutive.....	471
17.2.2	Parlamentarische Beratung und Verabschiedung des Haushaltsgesetzes.....	472
17.2.3	Vollzug.....;	472
17.2.4	Kontrolle.....	473
17.2.5	Finanzplanung.....	473
17.2.6	Erstellung des Finanzplans.....	474
17.3	Planungsinstrumente im öffentlichen Sektor.....	475
17.3.1	Neue Anforderungen an die Finanzplanung.....	475
17.3.2	Planning-Programming-Budgeting-System(PPBS).....	476
17.3.3	Zero-Base-Budgeting (ZBB) und Sunset Legislation.....	477
17.3.4	Kosten-Nutzen-Analyse (KNA).....	478
17.3.5	New Public Management.....	481
17.4	Finanzpolitische Koordinierung in der WWU - Der Wachstums- und Stabilitätspakt.....	482
	Literatur.....•	485
18	Öffentliche Verschuldung.....!	487
18.1	Formen und Entwicklung der öffentlichen Verschuldung.....	487
18.2	Die Dynamik von Budgetdefiziten und öffentlicher Verschuldung.....	490
18.2.1	Definitionen und empirische Evidenz.....	490
18.2.2	Der Zusammenhang zwischen Zins, Wachstum und öffentlicher Verschuldung.....;	494
18.3	Die Budgetbeschränkung des öffentlichen Sektors.....	497
18.3.1	Volkswirtschaftliche Grenzen der öffentlichen Verschuldung.....	497
18.3.2	Institutionelle Grenzen der öffentlichen Verschuldung . . .	498
18.3.3	Haushaltspolitische Grenzen der öffentlichen Verschuldung.....	499
18.4	Langfristige ökonomische Effekte von Budgetdefiziten.....	500
18.5	Kurzfristige Wirkungen der öffentlichen Verschuldung.....	502
18.6	Ricardianische Äquivalenz.....	504
18.7	Das Problem mit der Ricardianischen Äquivalenz.....	507
18.7.1	Keynesianische Alternativen.....	508
18.7.2	Unterschiedliche Zeithorizonte.....	509
18.7.3	Unvollkommene Kreditmärkte.....	511
18.7.4	Intertemporale Besteuerung.....	511
	Literatur.....!	513