

# **Finanzwissenschaft**

Eine Einführung in die Staatsfinanzen

von

Prof. Dr. Dr. h.c. Horst Zimmermann

Prof. Dr. Klaus-Dirk Henke

Prof. Dr. habil. Michael Broer

13., überarbeitete und ergänzte Auflage

Verlag Franz Vahlen München

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 13. Auflage.....	V
Inhaltsübersicht.....	VII
Abbildungsverzeichnis.....	XVII
Schemata- und Tabellenverzeichnis.....	XIX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXI
Ausgewählte Statistiken, Berichte und Gesetze zur öffentlichen Finanz- wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland.....	XXIII
Einige Lehrbücher und Übersichtsartikel zur Finanzwissenschaft.....	XXV

## Teil I: Öffentliche Aufgaben und Ausgaben

### 1. Kapitel: Ziele, Träger und Instrumente der Finanzpolitik

A. Notwendigkeit und Ziele finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit.....	3
1. Zur Notwendigkeit finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit.....	3
2. Ziele finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit.....	5
2.1 Fiskalische Ziele und staatsinterne Effizienz als abgeleitete Ziele ....	5
2.2 Ordnungsrahmen, Allokations-, Distributions-, Konjunktur-, Wachstums- und Umweltziele als vorgegebene Ziele.....	6
2.2.1 Ordnungsrahmen.....	6
2.2.2 Allokationsziel.....	6
2.2.3 Distributionsziel.....	7
2.2.4 Konjunktur-, Wachstums- und Umweltziele.....	8
B. Träger und Instrumente der Finanzpolitik .....	8
1. Träger der Finanzpolitik.....	8
2. Instrumente der Finanzpolitik.....	14
2.1 Gliederung der finanzpolitischen Instrumente.....	14
2.1.1 Die öffentlichen Aufgaben und Ausgaben .....	14
2.1.1.1 Gliederung nach Aufgabenbereichen.....	14
2.1.1.2 Gliederung nach Ausgabenarten.....	15
2.1.1.3 Die Sonderrolle der Garantien.....	18
2.1.2 Die öffentlichen Einnahmen.....	19
2.2 Die finanzpolitischen Instrumente der Wirtschaftspolitik.....	21
C. Gegenstand der Finanzwissenschaft und Aufbau des Buches.....	22
1. Was ist Finanzwissenschaft?.....	22
2. Zum Aufbau des Buches.....	24
Fragen zum 1. Kapitel.....	25
Literatur zum 1. Kapitel.....	25

## X Inhaltsverzeichnis

### 2. Kapitel: Staatsausgaben und Staatsanteil

A. Bestimmungsgrößen finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit.....	27
1. Erfassung und Messung der finanzwirtschaftlichen Staatstätigkeit....	27
1.1 Ziele einer Messung des Staatsanteils.....	27
1.2 Erfassung der finanzwirtschaftlichen Staatstätigkeit .....	29
1.3 Die Konstruktion von Maßzahlen.....	32
2. Die Zunahme der Staatsausgaben.....	33
3. Zu den Ursachen der zunehmenden Staatsausgaben.....	35
3.1 Der Funktionswandel staatlicher Aktivität.....	35
3.2 Die Einkommenselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen .....	37
3.3 Der Einfluss der Bevölkerungsdichte.....	38
3.4 Die niedrige Produktivität öffentlicher Dienstleistungen.....	39
3.5 Politökonomische Erklärungsansätze.....	39
4. Zur Struktur und Qualität der Staatsausgaben.....	41
5. Zur zukünftigen Entwicklung der Staatsausgaben.....	44
B. Normative Bestimmung eines optimalen Staatsanteils.....	46
1. Marktversagen und Staatsversagen .....	46
1.1 Marktmacht.....	46
1.2 Externe Effekte.....	47
1.3 Informationsasymmetrien.....	49
1.4 Öffentliche Güter.....	50
1.5 Meritorische Eingriffe.....	55
2. Zur Theorie des optimalen Budgets.....	56
2.1 Die Unbestimmtheit der Aufteilung der Ressourcen auf private und öffentliche Güter.....	56
2.2 Die wünschenswerte Höhe des Budgets.....	57
Fragen zum 2. Kapitel.....	59
Literatur zum 2. Kapitel.....	60

## Teil II: Finanzierung

### 3. Kapitel: Äquivalenzprinzip: Entgelte und Sozialabgaben

A. Finanzierung nach dem Entgeltprinzip.....	65
1. Für und Wider einer Entgeltfinanzierung.....	65
2. Formen der Entgeltfinanzierung.....	68
3. Entgeltabgaben in der finanzwirtschaftlichen Praxis.....	69
B. Finanzierung über Sozialabgaben.....	72
1. Sozialabgaben als Finanzierungsform der Daseinsvorsorge.....	72
2. Gestaltungsprinzipien der Risikovorsorge und Beurteilungskriterien für die Sozialabgaben.....	77
2.1 Die Absicherung von Lebensrisiken: Gestaltung und Finanzierung .	77
2.2 Alternative Interventionsformen in der Risikovorsorge.....	81
2.3 Weitere Beurteilungskriterien für die Finanzierung über Sozialabgaben .....	83

Fragen zum 3. Kapitel.....	84
Literatur zum 3. Kapitel.....	84

**4. Kapitel: Leistungsfähigkeitsprinzip: Steuern**

A. Finanzierung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip.....	86
1. Das Konzept der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit.....	86
2. Indikatoren der Leistungsfähigkeit.....	86
3. Exkurs: Überblick über die steuerliche Tariflehre.....	90
3.1 Grundbegriffe der Besteuerung.....	90
3.2 Tariftypen.....	94
3.3 Das Problem der kalten Progression in der Einkommensbesteuerung .....	97
B. Formen der Besteuerung und ihre Beurteilung .....	100
1. Anknüpfungspunkte der Besteuerung.....	100
1.1 Besteuerung der Einkommensentstehung.....	100
1.2 Besteuerung der Einkommensverwendung.....	102
1.2.1 Verschiedene Formen dieser Besteuerung im Überblick .....	102
1.2.2 Formen der Umsatzbesteuerung.....	103
1.3 Besteuerung des Vermögens.....	106
2. Die Kombination der Steuern im Steuersystem .....	107
2.1 Beurteilungsmaßstäbe für die Wahl einer Steuer.....	107
2.2 Die Beurteilung einzelner Steuerarten und der Steuerstruktur.....	108
C. Wirkungen der Besteuerung.....	112
1. Der Anpassungsprozess und seine Analyse im Überblick.....	113
1.1 Die Anpassung an die Besteuerung (Überwälzung i. w. S.).....	113
1.1.1 Die Anpassungsformen in ihrer Gesamtheit.....	113
1.1.2 Die Anpassungsformen im Einzelnen.....	114
1.1.2.1 Anpassung durch Steuerausweichung.....	114
1.1.2.2 Anpassung durch Weitergabe der Zahllast (Überwälzung i.e.S.) .....	117
1.1.2.3 Anpassung an die erfolgte Belastung.....	118
1.2 Überblick über Bestimmungsfaktoren der Steuerüberwälzung i. w. S. 118	
2. Ausgewählte Fälle der theoretischen Analyse der Steuerwirkung.....	120
2.1 Kombination der Analysemöglichkeiten und Auswahl der zu untersuchenden Fälle.....	120
2.2 Inzidenz der Besteuerung bei der Einkommensverwendung.....	120
2.2.1 Partialanalytische Untersuchung der Mengensteuer auf ein Gut ..	120
2.2.1.1 Vollständige Konkurrenz.....	120
2.2.1.2 Angebotsmonopol.....	123
2.2.1.3 Angebotsoligopol.....	124
2.2.2 Die Zusatzlast am Beispiel der Verbrauchsbesteuerung.....	125
D. Steuern im internationalen Zusammenhang.....	128
1. Anforderungen an eine Besteuerung grenzüberschreitender Güter- und Einkommensströme .....	128
2. Steuern auf Güter: Ursprungs- versus Bestimmungslandprinzip.....	129
3. Steuern auf Einkommen: Doppelbesteuerungsabkommen .....	131

## Inhaltsverzeichnis

Fragen zum 4. Kapitel.....	134
Literatur zum 4. Kapitel.....	136

### **5. Kapitel: Die öffentliche Verschuldung**

A. Anlässe für öffentliche Schuldaufnahme.....	139
1. Besonderheiten dieser Einnahmenart als Hintergrund.....	139
2. Argumente für eine zeitlich befristete Schuldaufnahme .....	141
2.1 Verschuldung zur Glättung aperiodischer Ausgaben (tax-smoothing).....	141
2.2 Öffentliche Schuldaufnahme aus konjunkturpolitischen Gründen . .	141
3. Lässt sich eine dauerhafte Schuldaufnahme rechtfertigen?.....	142
3.1 Die intergenerationale Sicht der Staatsverschuldung als Argument? .	142
3.2 Einzelwirtschaftliche Rentabilität des Objekts als Argument.....	145
3.3 Säkulare Stagnation als Verschuldungsgrund?.....	146
B. Gläubigerstruktur und Schuldarten in Deutschland.....	146
C. Entwicklung und Grenzen der öffentlichen Verschuldung .....	151
D. Niedrigzinspolitik - Eine neue Sicht der öffentlichen Verschuldung? . . .	158
1. Die klassische stabilitätsorientierte Sicht der Geld- und Finanzpolitik .	158
2. Eine Niedrigzinspolitik als Alternative? .....	158
Fragen zum 5. Kapitel.....	160
Literatur zum 5. Kapitel.....	161

### **6. Kapitel: Zur Bestimmung der Einnahmenstruktur: Rückblick und Ausblick**

A. Wozu dieses Kapitel?.....	163
B. Entgelte und Abgaben versus Steuerfinanzierung.....	164
1. Äquivalenz oder Leistungsfähigkeit: Der methodische Hintergrund ..	164
2. Steuern oder Sozialabgaben?.....	165
C. Steuern oder Staatsverschuldung?.....	166
D. Schattenwirtschaft und Pfennigabgaben als Ausweg? .....	168
E. Vom Rückblick zum Ausblick .....	170
1. Der Weg zu mehr Programmeffizienz und administrativer Effizienz ..	170
2. Ein Ausblick auf die Einkommensteuer aus verteilungspolitischer Sicht.....	171
Fragen zum 6. Kapitel.....	173
Literatur zum 6. Kapitel.....	174

## **Teil III: Staatsinterne Organisation**

### **7. Kapitel: Der öffentliche Haushalt - Planungs- und Handlungsgrundlagen für die öffentliche Finanzwirtschaft**

A. Staatsbürger und öffentliche Finanzen: Zur politischen Bestimmung des öffentlichen Haushalts.....	178
1. Die Bestimmung des Haushalts durch das Parlament.....	178

- 1.1 Der Einfluss der Abgeordneten auf finanzpolitische Entscheidungen
- 1.2 Stimmenmaximierung als Maßstab für die Budgetentscheidung . ...
- 1.3 Die Bedeutung des Abstimmungsprozesses und des Stimmentausches
- 2. Der zunehmende Einfluss der Exekutive auf die öffentlichen Finanzen
- 3. Zum Einfluss der Verbände
- B. Aufgabe und Gestaltung des öffentlichen Haushalts
  - 1. Das traditionelle Vollzugsbudget: Funktionen, Haushaltskreislauf, Haushaltsgrundsätze
    - 1.1 Funktionen des öffentlichen Haushalts
      - 1.1.1 Die finanzwirtschaftliche Funktion
      - 1.1.2 Die wirtschafts- und sozialpolitische Funktion
      - 1.1.3 Die administrative Lenkungsfunktion
      - 1.1.4 Die parlamentarische Funktion
    - 1.2 Der Haushaltskreislauf
    - 1.3 Haushaltsgrundsätze
  - 2. Verbesserung des Budgetverfahrens
    - 2.1 Die Einbettung des kurzfristigen Vollzugsbudgets in längerfristige Planungen: Mittelfristige Finanzplanung und Nachhaltigkeit
      - 2.1.1 Mittelfristige Finanzplanung
      - 2.1.2 Nachhaltige Finanzierung
    - 2.2 Von der Verwaltungs- zur Ergebnisorientierung
  - 3. Entscheidungshilfen zur Planung einzelner staatlicher Programme ...
    - 3.1 Kosten-Nutzen-Analyse
    - 3.2 Kosten-Wirksamkeits-Analyse
    - 3.3 Überprüfung bestehender Programme
- Fragen zum 7. Kapitel
- Literatur zum 7. Kapitel

## **8. Kapitel: Der Finanzausgleich im Bundesstaat**

- A. Staatsaufbau und Finanzausgleich
- B. Ökonomische Begründung und Gestaltung eines föderativen Staatsaufbaus (vertikaler Finanzausgleich)
  - 1. Ziele und Kriterien für die Zuordnung von Aufgaben und Ausgaben auf unterschiedliche Ebenen
    - 1.1 Das Allokationsziel als normative Grundlage
      - 1.1.1 Berücksichtigung der Bürgerwünsche
      - 1.1.2 Die fiskalische Äquivalenz als zentrales Gestaltungskriterium ...
      - 1.1.3 Produktion zu geringstmöglichen Kosten und Subsidiaritätsprinzip
    - 1.2 Distributions-, Konjunktur- und Wachstumsziele im föderativen Staatsaufbau
    - 1.3 Die Zusammenführung von Aufgaben, Ausgaben und ihrer Finanzierung: Das Konnexitätsprinzip
  - 2. Die vertikale Zuordnung der Einnahmen
    - 2.1 Elemente der Steuerhoheit

## Inhaltsverzeichnis

2.2 Systeme der Zuordnung von Steuerkompetenzen.....	236
2.2.1 Trennsysteme.....	236
2.2.2 Verbund- und Zuschlagssysteme.....	238
2.3 Zuweisungssysteme.....	240
2.3.1 Die Besonderheiten von Zuweisungssystemen.....	240
2.3.2 Zuweisungsformen und ihre Wirkungen.....	241
3. Zentralisierung und Verflechtung als Probleme des vertikalen Fi- nanzausgleichs .....	243
3.1 Kooperativer Föderalismus oder Wettbewerbsföderalismus .....	243
3.2 Dezentralisierung und Entflechtung der Aufgabenerfüllung.....	246
C. Ökonomische Begründung und Ausgestaltung eines horizontalen Finanzausgleichs .....	248
1. Horizontale Aufteilung des Steueraufkommens .....	248
2. Notwendigkeit eines horizontalen Finanzausgleichs .....	249
3. Die Schritte eines horizontalen Finanzausgleichs.....	251
3.1 Ermittlung von Finanzausgleichsmasse und Finanzkraft.....	251
3.2 Ermittlung des Finanzbedarfs.....	253
3.3 Ausgleich von Finanzbedarf und Finanzkraft .....	254
4. Vertikaler Einnahmenausgleich mit horizontalem Effekt - Bundeser- gänzungszuweisungen .....	256
Fragen zum 8. Kapitel.....	258
Literatur zum 8. Kapitel.....	259

## 9. Kapitel: Die Finanzen der Europäischen Union (EU)

A. Die Finanzen der EU als Gegenstand der Finanzwissenschaft.....	262
B. Finanzausgleichsbeziehungen in der Europäischen Union .....	263
1. Die EU als präföderative Ebene.....	263
2. Der vertikale Finanzausgleich in der EU.....	265
2.1 Aufgaben und Ausgaben der EU.....	265
2.2 Einnahmen der EU.....	268
3. Horizontale Finanzausgleichsbeziehungen in der EU.....	271
C. Europäische Staatsschulden vor der Coronakrise.....	274
1. Staatsschuldenkrisen im Euro-Währungsverbund .....	274
1.1 Die griechische Staatsschuldenkrise 2010-2015.....	274
1.2 Wirkung steigender Staatsschulden in einem Staat ohne Währungs- verbund .....	276
1.3 Wirkung steigender Staatsschulden in einem Staat mit Währungs- verbund .....	279
2. Maßnahmen gegen übermäßige Staatsschulden in der EU .....	281
2.1 Lehren aus der Griechenlandkrise .....	281
2.2 Kurzfristige Bekämpfung von Krisen im Euro-System.....	282
2.3 Die Problematik der Target2-Salden.....	283
2.4 Zur langfristigen Verhinderung zukünftiger Krisen im Euro-System	284
Fragen zum 9. Kapitel.....	285
Literatur zum 9. Kapitel.....	286

**10. Kapitel: Die deutschen und europäischen Finanzen in der Coronakrise**

A. Die Covid-19-Pandemie und die Coronakrise als Ausgangslage.....	290
B. Die deutschen Staatsfinanzen in der Coronakrise.....	292
1. Die Ausgangslage in Deutschland .....	292
2. Die Corona-Hilfen im Überblick.....	293
2.1 Kurzfristige Unterstützung:Erster und zweiter Nachtragshaushalt . .	293
2.2 Steuerliche Maßnahmen.....	295
2.3 Das Kurzarbeitergeld als wirksames Instrument.....	296
2.4 Unternehmensbezogene versus auf private Haushalte bezogene Maßnahmen .....	297
3. Unternehmensbezogene Maßnahmen: Erst Liquidität, dann Erholung 297	
3.1 Maßnahmen zur Sicherung der Liquidität von Unternehmen.....	297
3.2 Maßnahmen zur dauerhaften Erholung der Wirtschaft .....	299
4. Auf Privathaushalte bezogene Maßnahmen: Vier Stufen des Nach- frageeffekts .....	300
5. Schuldenaufnahme und Schuldenabbau.....	303
5.1 Finanzierungsbedarf und Schuldenaufnahme.....	303
5.2 Schuldenstand und Schuldenabbau.....	304
C. Die europäischen Finanzen in der Coronakrise.....	305
1. Neue Aufgaben und neue Finanzierungswege der EU.....	305
2. Der EU-Haushalt (2021-2027) und ergänzender Wiederaufbaupakt....	306
3. Mehr finanzielle Autonomie für die EU-Kommission.....	309
4. Die Verwendung der Mittel.....	311
5. Die Rolle der EZB-Anleihekäufe im Kontext vom MFR und Aufbau- pakt .....	313
D. Zur Zukunft der EU-Finanzen nach Corona.....	314
1. Auf dem Wege vom Staatenbund zur Fiskalunion?.....	314
2. Die Zukunft der Finanzverfassung der EU.....	315
3. Jenseits der Finanzfragen: Die Coronakrise als Zäsur.....	317
Fragen zum 10. Kapitel.....	319
Literatur zum 10. Kapitel.....	319
Glossar finanzwissenschaftlicher Ausdrücke.....	321
Anhang: Die Steuern in Deutschland im Überblick, Rechtsstand 1.1.2021 ...	337
Personenverzeichnis .....	345
Sachwortverzeichnis.....	349