

# Finanzwissenschaft

Eine Einführung  
in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft

von

Horst Zimmermann

o. Professor an der  
Universität Marburg

Klaus-Dirk Henke

o. Professor an der  
Universität Hannover

3., überarbeitete und ergänzte Auflage



Verlag Franz Vahlen München

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
Verzeichnis der Abbildungen . . . . .	XVII
Verzeichnis der Schemata . . . . .	XVIII
Verzeichnis der Tabellen . . . . .	XIX
Verzeichnis der Abkürzungen . . . . .	XX
Einige Lehrbücher der Finanzwissenschaft . . . . .	XXI

### Erstes Kapitel

#### Der Staatsanteil

#### Begründung, Entwicklung und normative Bestimmung der finanzwirtschaftlichen Staatstätigkeit

A. Begründung und Gegenstand finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit . . . . .	1
I. Zur Notwendigkeit finanzwirtschaftlicher Aktivität . . . . .	1
II. Ziele der finanzwirtschaftlichen Aktivität . . . . .	2
a) Der Finanzwirtschaft vorgegebene Ziele . . . . .	2
b) Abgeleitete Ziele der Finanzwirtschaft . . . . .	5
c) Die Entwicklung der finanzpolitischen Ziele im Zeitablauf . . . . .	6
III. Träger der Finanzpolitik . . . . .	7
IV. Instrumente der Finanzpolitik . . . . .	11
a) Gliederung der finanzpolitischen Instrumente . . . . .	11
1. Die öffentlichen Aufgaben und Ausgaben . . . . .	11
1.1. Gliederung nach Aufgabenbereichen . . . . .	12
1.2. Gliederung nach volkswirtschaftlichen Wirkungen . . . . .	12
2. Die öffentlichen Einnahmen . . . . .	14
b) Die finanzpolitischen Instrumente im Rahmen des wirtschaftspoliti- schen Instrumentariums . . . . .	16
V. Gegenstand der Finanzwissenschaft und Aufbau des Buches . . . . .	16
a) Was ist Finanzwissenschaft? . . . . .	16
b) Zum Aufbau des Buches . . . . .	18
B. Entwicklung der finanzwirtschaftlichen Staatstätigkeit und ihre Bestim- mungsgründe . . . . .	19
I. Erfassung und Messung der finanzwirtschaftlichen Staatstätigkeit . . . . .	19
a) Anlaß und Ziele einer Messung des Staatsanteils . . . . .	19
b) Erfassung der finanzwirtschaftlichen Staatstätigkeit . . . . .	22
c) Die Konstruktion von Maßzahlen . . . . .	25
II. Die Zunahme der Gesamtausgaben . . . . .	26
III. Zu den Ursachen der zunehmenden Staatsausgaben . . . . .	30
a) Der Funktionswandel staatlicher Aktivität . . . . .	30

b) Die Theorie der gelegentlichen Verschiebungen . . . . .	32
c) Einige stetig wirksame Einflußgrößen . . . . .	33
1. Einkommenselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen . . . . .	33
2. Hochtechnisierte Produktion und technischer Fortschritt . . . . .	34
3. Der Einfluß der Bevölkerungsdichte . . . . .	35
4. Politisch-soziologische Faktoren . . . . .	35
5. Die mangelnde Produktivität öffentlicher Dienstleistungen . . . . .	36
IV. Zur zukünftigen Entwicklung der Staatsausgaben . . . . .	36
C. Normative Entscheidungshilfen zur Bestimmung des optimalen Staatsanteils . . . . .	37
I. Die Theorie der öffentlichen Güter . . . . .	37
a) Korrektur der Marktergebnisse . . . . .	37
b) Ergänzung der Marktergebnisse bei gegebenen Präferenzen für ein Gut . . . . .	39
c) Veränderung der Marktergebnisse unter der Annahme zu korrigierender Präferenzen für ein Gut (meritorische Eingriffe) . . . . .	42
II. Zur Theorie des optimalen Budgets . . . . .	44
a) Die Unbestimmtheit der Aufteilung auf private und öffentliche Güter bei unabhängigen Entscheidungen . . . . .	45
b) Die wünschenswerte Höhe des Budgets . . . . .	48
Fragen zum ersten Kapitel . . . . .	50
Literatur zum ersten Kapitel . . . . .	51

## Zweites Kapitel

### Der öffentliche Haushalt

#### Planungs- und Handlungsgrundlagen für die öffentliche Finanzwirtschaft

A. Öffentliche Finanzen und Staatsbürger: Zur politischen Bestimmung des öffentlichen Haushalts . . . . .	55
I. Die Bestimmung des Haushalts durch das Parlament . . . . .	55
a) Der Einfluß des Abgeordneten auf finanzpolitische Entscheidungen . . . . .	55
b) Stimmenmaximierung als Handlungsmaxime? . . . . .	58
c) Die Bedeutung des Abstimmungsprozesses und des Stimmentausches . . . . .	61
II. Der zunehmende Einfluß der Exekutive auf die öffentlichen Finanzen . . . . .	64
III. Zum Einfluß der Verbände . . . . .	65
B. Aufgabe und Gestaltung des öffentlichen Haushalts . . . . .	66
I. Das traditionelle Vollzugsbudget: Funktionen, Haushaltskreislauf, Grundsätze . . . . .	66
II. Verbesserung des Budgetverfahrens im ganzen . . . . .	71
a) Die Einbettung des Vollzugsbudgets in längerfristige Planungen (Mittelfristige Finanzplanung) . . . . .	72
b) Von der Verwaltungs- zur Ergebnisorientierung: Programmbudget und Zero-Base-Budgeting . . . . .	75
III. Effizienzorientierte Entscheidungshilfen zur Planung einzelner staatlicher Programme: Kosten-Nutzen-, Kosten-Wirksamkeits- und Nutzwertanalysen . . . . .	78

Fragen zum zweiten Kapitel . . . . .	82
Literatur zum zweiten Kapitel . . . . .	83

**Drittes Kapitel**

**Der Finanzausgleich**

**Die Zuordnung von öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf Gebietskörperschaften als Problem in einem föderativen Staat**

A. Die Aufgabe des Finanzausgleichs . . . . .	87
B. Zur ökonomischen Begründung und Gestaltung eines föderativen Staatsaufbaus . . . . .	89
I. Ökonomische Kriterien für die Zuordnung von Aufgaben auf unterschiedliche Ebenen . . . . .	89
II. Die Zuordnung der Ausgaben als zusätzliches Problem . . . . .	95
III. Die Zuordnung der Einnahmezuständigkeiten in einem föderativen Staat . . . . .	96
a) Vertikale Einnahmesysteme unter Zielaspekten . . . . .	96
1. Trennsystem . . . . .	97
2. Zuweisungssystem . . . . .	99
3. Zuschlags- und Verbundsystem . . . . .	99
b) Begründung und Ausgestaltung des horizontalen Einnahmenausgleichs . . . . .	100
1. Notwendigkeit des horizontalen Finanzausgleichs . . . . .	100
2. Ausgestaltung des horizontalen Einnahmenausgleichs . . . . .	102
Fragen zum dritten Kapitel . . . . .	104
Literatur zum dritten Kapitel . . . . .	105

**Viertes Kapitel**

**Alternativen der Staatsfinanzierung**

A. Empfangene Vorteile oder finanzielle Leistungsfähigkeit als Maßstab für die Erhebung öffentlicher Abgaben? . . . . .	107
I. Finanzierung nach dem Entgeltprinzip (Äquivalenzprinzip) . . . . .	107
a) Für welche staatlichen Leistungen ist eine Entgeltfinanzierung geeignet? . . . . .	107
b) Entgeltabgaben in der finanzwirtschaftlichen Praxis: Erwerbseinkünfte, Gebühren und Beiträge . . . . .	109
c) Entgelte als Instrument der Nachfragenlenkung . . . . .	112
II. Finanzierung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip . . . . .	113
a) Das Konzept der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit . . . . .	113
b) Indikatoren der Leistungsfähigkeit . . . . .	114
c) Die sog. Opferprinzipien . . . . .	117
d) Die Bemessung der Steuerlast . . . . .	120
1. Opferprinzipien und Steuertarif . . . . .	120

2. Die steuerpolitische Bedeutung des Leistungsfähigkeitsprinzips . . .	121
III. Exkurs: Überblick über die steuerliche Tariflehre . . . . .	124
1. Grundbegriffe der Tariflehre . . . . .	124
2. Tariftypen . . . . .	126
B. Formen der Besteuerung und ihre Beurteilung . . . . .	129
I. Anknüpfungspunkte der Besteuerung . . . . .	129
a) Besteuerung bei der Einkommensentstehung . . . . .	129
b) Besteuerung bei der Einkommensverwendung . . . . .	131
c) Besteuerung des Vermögens . . . . .	134
II. Die Steuern in der Bundesrepublik Deutschland im Überblick . . . . .	136
III. Die Kombination der Steuern im Steuersystem . . . . .	136
a) Beurteilungsmaßstäbe für die Wahl einer Steuer . . . . .	136
b) Die Beurteilung einzelner Steuerarten und der Steuerstruktur . . . . .	146
C. Öffentliche Schuld als Einnahmealternative? . . . . .	149
I. Anlässe für öffentliche Schuldaufnahme . . . . .	149
II. Gläubigerstruktur und Schuldart . . . . .	151
III. Entwicklung und Grenzen der öffentlichen Verschuldung . . . . .	154
D. Zur Bestimmung der Einnahmenstruktur . . . . .	156
Fragen zum vierten Kapitel . . . . .	158
Literatur zum vierten Kapitel . . . . .	160

## Fünftes Kapitel

### Finanzpolitik im Dienste der Einkommensumverteilung

A. Das Ziel einer gleichmäßigeren Verteilung der Einkommen . . . . .	163
B. Verteilungseffekte der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben . . . . .	165
I. Wer trägt die Steuerlast? . . . . .	165
a) Der Anpassungsprozeß und seine Analyse im Überblick . . . . .	166
1. Die Anpassung an die Besteuerung (Überwälzung i. w. S.) . . . . .	166
1.1. Die Anpassungsformen in ihrer Gesamtheit . . . . .	166
1.2. Die Anpassungsformen im einzelnen . . . . .	166
1.2.1. Anpassung durch Steuerausweichung . . . . .	166
1.2.2. Anpassung durch Weitergabe der Zahllast (Überwälzung i. e. S.) . . . . .	170
1.2.3. Anpassung an die erfolgte Belastung . . . . .	170
2. Überblick über einige Bestimmungsfaktoren der Steuerüberwälzung i. w. S. . . . .	172
3. Exkurs: Ebenen und Arten der Steuerinzidenz . . . . .	173
3.1. Das Ausmaß der zu erfassenden Anpassungen . . . . .	173
3.2. Der Umfang der einzubeziehenden Finanzströme . . . . .	175
b) Ausgewählte Fälle der theoretischen und empirischen Analyse der Steuerinzidenz . . . . .	176
1. Kombination der Analysemöglichkeiten und Auswahl der zu untersuchenden Fälle . . . . .	176
2. Inzidenz der Besteuerung bei der Einkommensverwendung . . . . .	178

2.1. Partialanalytische Untersuchung der Steuer auf ein einzelnes Gut . . . . .	178
2.2. Die Zusatzlast am Beispiel der Verbrauchsbesteuerung . . . . .	183
2.3. Erweiterungen des mikroökonomischen Ansatzes . . . . .	185
2.4. Zur These von der Regressionswirkung der Verbrauchsbesteuerung . . . . .	187
3. Inzidenz der Besteuerung bei der Einkommensentstehung . . . . .	189
3.1. Inzidenz im Rahmen der Gewinnbesteuerung . . . . .	189
3.1.1. Totalanalytische Untersuchung einer Körperschaftsteuer bei vollständiger Konkurrenz . . . . .	189
3.1.2. Zur Inzidenz einer Gewinnbesteuerung auf unvollkommenen Märkten . . . . .	194
3.1.3. Empirische Ansätze . . . . .	196
3.2. Zur Inzidenz im Rahmen der Einkommensteuer . . . . .	198
II. Wem kommen die öffentlichen Ausgaben zugute? . . . . .	200
a) Probleme einer Zurechnung der Transferzahlungen auf Einkommensklassen . . . . .	201
b) Probleme einer Zurechnung der Transformationstätigkeit auf Einkommensklassen . . . . .	206
III. Die sog. Budgetinzidenzuntersuchungen; Ergebnisse und Kritik . . . . .	208
a) Die Zurechnung der Gesamtheit der Steuern auf Einkommensklassen . . . . .	210
b) Die Zurechnung der Gesamtheit der Ausgaben auf Einkommensklassen . . . . .	210
c) Der ausgewiesene Nettoeffekt und seine Problematik . . . . .	215
C. Steuern und Ausgaben im Dienste der Umverteilung . . . . .	218
I. Steuerpolitische Instrumente . . . . .	218
a) Belastung der Einkommensentstehung . . . . .	219
b) Belastung der Einkommensverwendung . . . . .	226
c) Belastung des Vermögens . . . . .	226
II. Ausgabenpolitische Instrumente . . . . .	228
Fragen zum fünften Kapitel . . . . .	230
Literatur zum fünften Kapitel . . . . .	232

## Sechstes Kapitel

### Finanzpolitik in Boom und Rezession

A. Die konjunkturpolitische Zielsetzung . . . . .	235
I. Von der Bedarfsdeckungs- zur Stabilisierungsfunktion der öffentlichen Finanzen . . . . .	235
II. Die konjunkturpolitische Zielsetzung und ihre Operationalisierung . . . . .	238
B. Die Behandlung der öffentlichen Finanzwirtschaft in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung . . . . .	241
I. Das Einkommenskonto des Staates in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung . . . . .	241

II. Berücksichtigung des Staates bei der Ermittlung des Sozialprodukts . . .	243
III. Die Ermittlung des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte . .	247
C. Die wichtigsten fiskalpolitischen Instrumente und strategischen Faktoren im theoretischen Wirkungszusammenhang . . . . .	251
I. Methodische Probleme bei der Ermittlung der Wirkungen fiskalpoliti- scher Instrumente . . . . .	251
II. Auswirkungen öffentlicher Einnahmen und Ausgaben auf Einkommen und Beschäftigung in einfachen Multiplikatormodellen . . . . .	253
a) Die Wirkungen einer Erhöhung einzelner Nachfragebestandteile auf das Volkseinkommen . . . . .	253
b) Die Wirkungen einer Erhöhung des ausgeglichenen Budgets . . . . .	261
c) Weitere Bestimmungsgrößen der Multiplikatorprozesse . . . . .	267
D. Der fiskalpolitische Einsatz des Budgets . . . . .	268
I. Automatische Stabilisierungswirkungen . . . . .	269
II. Diskretionäre Fiskalpolitik . . . . .	272
a) Fiskalpolitik zur Rezessionsbekämpfung . . . . .	272
1. Expansive Ausgabenpolitik . . . . .	272
1.1. Sach- und Personalausgaben . . . . .	272
1.2. Transferzahlungen an private Haushalte und Unternehmen . .	274
2. Expansive Steuerpolitik . . . . .	275
2.1. Einkommens- und Gewinnbesteuerung . . . . .	276
2.2. Umsatz- und Verbrauchsbesteuerung . . . . .	278
3. Die Finanzierung des Defizits . . . . .	279
3.1. Auflösung von Überschüssen und Schuldaufnahme bei der Zentralbank (Geldschöpfung) . . . . .	279
3.2. Schuldaufnahme im privaten Sektor . . . . .	280
b) Fiskalpolitik zur Boombekämpfung . . . . .	283
1. Die Ausgabenkürzung . . . . .	283
2. Steuererhöhungen zur Eindämmung der Nachfrage . . . . .	285
3. Die Verwendung des Überschusses . . . . .	287
c) Verzögerungen beim Einsatz der diskretionären Fiskalpolitik . . . . .	289
III. Konzepte zur Beurteilung der konjunkturellen Wirkungen der gesamten öffentlichen Finanzen . . . . .	293
a) Anforderungen an die sog. Budgetkonzepte . . . . .	293
b) Der Finanzierungssaldo und der konjunkturneutrale Haushalt als Budgetkonzepte . . . . .	294
1. Der Finanzierungssaldo . . . . .	294
2. Der konjunkturneutrale Haushalt . . . . .	296
2.1. Das Konzept . . . . .	296
2.2. Die Bestandteile des Konzepts . . . . .	296
2.3. Zur Aussagekraft . . . . .	300
IV. Zum Zusammenhang von Fiskalpolitik und Geldpolitik . . . . .	301
a) Die Abstimmung zwischen nachfrageorientierter Fiskalpolitik und Geldpolitik . . . . .	301
b) Die behauptete „Irrelevanz“ der Fiskalpolitik im Monetarismus . . .	302
Fragen zum sechsten Kapitel . . . . .	304
Literatur zum sechsten Kapitel . . . . .	306

## Siebentes Kapitel

### Die finanzpolitische Beeinflussung des Wirtschaftswachstums und der Wirtschaftsstruktur

A. Der finanzpolitische Einfluß auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum . . . .	309
I. Das Ziel des gesamtwirtschaftlichen Wachstums . . . . .	309
II. Ein Bezugsrahmen für eine Wachstumspolitik mit finanzpolitischen Mit- teln . . . . .	312
III. Die finanzpolitische Beeinflussung der Wachstumsdeterminanten . . . .	315
a) Der Einfluß auf die private und staatliche Investitionstätigkeit . . . .	315
1. Die Beeinflussung der privaten Investitionen . . . . .	315
1.1. Einwirkung auf den Finanzierungsspielraum für private Inve- stitionen . . . . .	317
1.2. Die Beeinflussung der privaten Investitionsbereitschaft (bei gegebener Finanzierungsmöglichkeit) . . . . .	318
2. Der Einsatz der öffentlichen Investitionen . . . . .	320
2.1. Zur Abgrenzung der öffentlichen Investitionen und der Infra- struktur . . . . .	320
2.2. Kapazitätseffekte der öffentlichen Sachinvestitionen in die In- frastruktur . . . . .	321
2.3. Öffentliche Infrastruktur und private Investitionstätigkeit . . .	323
3. Gesamtwirtschaftliche Investitionsquote und intergenerative Last- verteilung . . . . .	325
b) Einwirkungsmöglichkeiten auf den Produktionsfaktor Arbeit . . . . .	327
1. Ansatzpunkte einer wachstumsorientierten Arbeitsmarktpolitik im Überblick . . . . .	327
2. Finanzpolitische Bezüge der Arbeitsmarktpolitik . . . . .	330
c) Beeinflussung des technischen Fortschritts . . . . .	333
IV. Finanzpolitische Maßnahmen zur Einschränkung der Umweltschäden . .	336
a) Notwendigkeit, Ziele und Strategien einer Umweltpolitik . . . . .	336
b) Finanzpolitische Instrumente zur Vermeidung von Umweltschäden . .	339
1. Die finanzpolitischen Instrumente im Rahmen der Gesamtheit der umweltpolitischen Instrumente . . . . .	339
2. Die finanzpolitischen Instrumente bei Anwendung des Kostenan- satzprinzips . . . . .	341
B. Finanzpolitik im Dienste sektoraler und regionaler Strukturpolitik	346
I. Der Einsatz der Finanzpolitik für die Ziele der sektoralen Strukturpolitik	346
a) Ziele der sektoralen Strukturpolitik . . . . .	346
b) Finanzpolitik als sektorale Strukturpolitik . . . . .	348
1. Die Gesamtheit der finanzpolitischen Instrumente der sektoralen Strukturpolitik . . . . .	348
2. Die zielgerechte Ausgestaltung von Subventionen als Vorausset- zung sektoraler Strukturpolitik . . . . .	349
3. Subventionspolitik zur Strukturhaltung bzw. Strukturanpassung .	350
4. Zur Erfassung und Begrenzung von Subventionsprogrammen . . . .	352
II. Der Einsatz der Finanzpolitik für die Ziele der regionalen Strukturpolitik	355
a) Ziele der regionalen Entwicklungspolitik . . . . .	355
b) Der regionalpolitische Einsatz finanzpolitischer Maßnahmen . . . . .	356
1. Aktive und passive Sanierung . . . . .	356

2. Anreize für die Industrieansiedlung . . . . .	357
3. Ausbau der Infrastruktur . . . . .	358
4. Zur Erfassung der regionalen Wirkungen der öffentlichen Finanzen	360
C. Die Rolle der Finanzpolitik unter strukturell differenzierten Konjunktur- und Wachstumsbedingungen . . . . .	361
I. Fiskalpolitik in der Stagflation . . . . .	361
II. Globale Förderung der Strukturanpassung durch Finanzpolitik? . . . . .	365
Fragen zum siebenten Kapitel . . . . .	367
Literatur zum siebenten Kapitel . . . . .	369
Glossar finanzwissenschaftlicher Ausdrücke . . . . .	372
Personenverzeichnis . . . . .	387
Sachverzeichnis . . . . .	391