

Finanzwissenschaft

Eine Einführung in die Staatsfinanzen

von

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

Prof. Dr. Klaus-Dirk Henke

Prof. Dr. habil. Michael Broer

12., neu gestaltete und überarbeitete Auflage

Verlag Franz Vahlen München

Inhaltsübersicht

Vorwort zur 12. Auflage	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Abbildungsverzeichnis	XVII
Schemataverzeichnis	XIX
Tabellenverzeichnis	XXI
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Ausgewählte Statistiken, Berichte und Gesetze zur öffentlichen Finanzwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland	XXV
Einige Lehrbücher und Übersichtsartikel zur Finanzwissenschaft	XXVII

Teil I: Öffentliche Aufgaben und Ausgaben

1. Kapitel: Ziele, Träger und Instrumente der Finanzpolitik

A. Zur Notwendigkeit und zu den Zielen finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit	5
B. Träger und Instrumente der Finanzpolitik	11
C. Gegenstand der Finanzwissenschaft und Aufbau des Buches	23

2. Kapitel: Staatsausgaben und Staatsanteil

A. Bestimmungsgrößen finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit	31
B. Normative Bestimmung eines optimalen Staatsanteils	51

Teil II: Finanzierung

3. Kapitel: Äquivalenzprinzip: Entgelte und Sozialabgaben

A. Finanzierung nach dem Entgeltprinzip	71
B. Finanzierung über Sozialabgaben	78

4. Kapitel: Leistungsfähigkeitsprinzip: Steuern

A. Finanzierung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip	95
B. Formen der Besteuerung und ihre Beurteilung	109

5. Kapitel: Die öffentliche Verschuldung

A. Anlässe für öffentliche Schuldaufnahme	153
B. Gläubigerstruktur und Schuldarten in Deutschland	161

C. Entwicklung und Grenzen der öffentlichen Verschuldung	166
D. Niedrigzinspolitik – Eine neue Sicht der öffentlichen Verschuldung? ...	172

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

A. Wozu dieses Kapitel?	179
B. Entgelte und Abgaben versus Steuerfinanzierung	180
C. Steuern oder Staatsverschuldung?	183
D. Schattenwirtschaft und Pfennigabgaben als Ausweg?	185
E. Vom Rückblick zum Ausblick	187

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	195
B. Aufgabe und Gestaltung des öffentlichen Haushalts	215

8. Kapitel: Der Finanzausgleich im Bundesstaat

A. Staatsaufbau und Finanzausgleich	243
B. Ökonomische Begründung und Gestaltung eines föderativen Staatsaufbaus (vertikaler Finanzausgleich)	246
C. Ökonomische Begründung und Ausgestaltung eines horizontalen Finanzausgleichs	268

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

A. Die Finanzen der EU als Gegenstand der Finanzwissenschaft	289
B. Finanzausgleichsbeziehungen in der Europäischen Union	290
C. Der mehrjährige Finanzrahmen 2014 bis 2020 der EU	301
D. Die europäische Staatsschuldenkrise als neue Herausforderung	306

Glossar finanzwissenschaftlicher Ausdrücke	323
--	-----

Anhang: Die Steuern in Deutschland im Überblick, Rechtsstand 1.1.2017 ...	339
---	-----

Personenverzeichnis	347
---------------------------	-----

Sachwortverzeichnis	351
---------------------------	-----

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 12. Auflage	V
Inhaltsübersicht	VII
Abbildungsverzeichnis	XVII
Schemataverzeichnis	XIX
Tabellenverzeichnis	XXI
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Ausgewählte Statistiken, Berichte und Gesetze zur öffentlichen Finanzwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland	XXV
Einige Lehrbücher und Übersichtsartikel zur Finanzwissenschaft	XXVII

Teil I: Öffentliche Aufgaben und Ausgaben

1. Kapitel: Ziele, Träger und Instrumente der Finanzpolitik

A. Zur Notwendigkeit und zu den Zielen finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit	5
I. Zur Notwendigkeit finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit	5
II. Ziele finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit	6
a) Fiskalische Ziele und staatsinterne Effizienz als abgeleitete Ziele	6
b) Ordnungsrahmen, Allokations-, Distributions-, Konjunktur-, Wachstums- und Umweltziele als vorgegebene Ziele	8
1. Ordnungsrahmen	8
2. Allokationsziel	8
3. Distributionsziel	9
4. Konjunktur-, Wachstums- und Umweltziele	10
B. Träger und Instrumente der Finanzpolitik	11
I. Träger der Finanzpolitik	11
II. Instrumente der Finanzpolitik	15
a) Gliederung der finanzpolitischen Instrumente	16
1. Die öffentlichen Aufgaben und Ausgaben	16
1.1. Gliederung nach Aufgabenbereichen	16
1.2. Gliederung nach Ausgabenarten	17
2. Die öffentlichen Einnahmen	20
b) Die finanzpolitischen Instrumente der Wirtschaftspolitik	21
C. Gegenstand der Finanzwissenschaft und Aufbau des Buches	23
I. Was ist Finanzwissenschaft?	23
II. Zum Aufbau des Buches	25
Fragen zum 1. Kapitel	26
Literatur zum 1. Kapitel	26

2. Kapitel: Staatsausgaben und Staatsanteil

A. Bestimmungsgrößen finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit	31
I. Erfassung und Messung der finanzwirtschaftlichen Staatstätigkeit . . .	31
a) Ziele einer Messung des Staatsanteils	31
b) Erfassung der finanzwirtschaftlichen Staatstätigkeit	32
c) Die Konstruktion von Maßzahlen	36
II. Die Zunahme der Staatsausgaben	37
III. Zu den Ursachen der zunehmenden Staatsausgaben	39
a) Der Funktionswandel staatlicher Aktivität	39
b) Die Einkommenselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen	41
c) Der Einfluss der Bevölkerungsdichte	42
d) Die niedrige Produktivität öffentlicher Dienstleistungen	43
e) Politökonomische Erklärungsansätze	44
IV. Zur Struktur und Qualität der Staatsausgaben	46
V. Zur zukünftigen Entwicklung der Staatsausgaben	48
B. Normative Bestimmung eines optimalen Staatsanteils	51
I. Marktversagen und Staatsversagen	51
a) Marktmacht	51
b) Externe Effekte	52
c) Informationsasymmetrien	55
d) Öffentliche Güter	56
e) Meritorische Eingriffe	60
II. Zur Theorie des optimalen Budgets	61
a) Die Unbestimmtheit der Aufteilung der Ressourcen auf private und öffentliche Güter	61
b) Die wünschenswerte Höhe des Budgets	63
Fragen zum 2. Kapitel	65
Literatur zum 2. Kapitel	66

Teil II: Finanzierung

3. Kapitel: Äquivalenzprinzip: Entgelte und Sozialabgaben

A. Finanzierung nach dem Entgeltprinzip	71
I. Für und Wider einer Entgeltfinanzierung	71
II. Formen der Entgeltfinanzierung	73
III. Entgeltabgaben in der finanzwirtschaftlichen Praxis	75
B. Finanzierung über Sozialabgaben	78
I. Sozialabgaben als Finanzierungsform der Daseinsvorsorge	78
II. Gestaltungsprinzipien der Risikoversorge und Beurteilungskriterien der Sozialabgaben	83
a) Sozialabgaben unter den Gestaltungs- und Finanzierungsprinzipien für die Absicherung von Lebensrisiken	83
b) Alternative Interventionsformen in der Risikoversorge	87

c) Weitere Beurteilungskriterien für die Finanzierung über Sozialabgaben	88
Fragen zum 3. Kapitel	90
Literatur zum 3. Kapitel	90

4. Kapitel: Leistungsfähigkeitsprinzip: Steuern

A. Finanzierung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip	95
I. Das Konzept der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit	95
II. Indikatoren der Leistungsfähigkeit	95
III. Exkurs: Überblick über die steuerliche Tariflehre	99
a) Grundbegriffe der Besteuerung	99
b) Tariftypen	103
c) Das Problem der kalten Progression in der Einkommensbesteuerung	106
B. Formen der Besteuerung und ihre Beurteilung	109
I. Anknüpfungspunkte der Besteuerung	109
a) Besteuerung der Einkommensentstehung	109
b) Besteuerung der Einkommensverwendung	111
1. Verschiedene Formen dieser Besteuerung im Überblick	111
2. Formen der Umsatzbesteuerung	112
c) Besteuerung des Vermögens	115
II. Die Kombination der Steuern im Steuersystem	116
a) Beurteilungsmaßstäbe für die Wahl einer Steuer	116
b) Die Beurteilung einzelner Steuerarten und der Steuerstruktur	118
III. Wirkungen der Besteuerung	122
a) Der Anpassungsprozess und seine Analyse im Überblick	122
1. Die Anpassung an die Besteuerung (Überwälzung i. w. S.)	122
1.1. Die Anpassungsformen in ihrer Gesamtheit	122
1.2. Die Anpassungsformen im Einzelnen	124
1.2.1. Anpassung durch Steuerausweichung	124
1.2.2. Anpassung durch Weitergabe der Zahllast (Überwälzung i. e. S.)	127
1.2.3. Anpassung an die erfolgte Belastung	127
2. Überblick über Bestimmungsfaktoren der Steuerüberwälzung i. w. S.	128
b) Ausgewählte Fälle der theoretischen Analyse der Steuerwirkung	130
1. Kombination der Analysemöglichkeiten und Auswahl der zu untersuchenden Fälle	130
2. Inzidenz der Besteuerung bei der Einkommensverwendung	130
2.1. Partialanalytische Untersuchung der Mengensteuer auf ein Gut ..	130
2.2. Die Zusatzlast am Beispiel der Verbrauchsbesteuerung	135
IV. Steuern im internationalen Zusammenhang	139
a) Anforderungen an eine Besteuerung grenzüberschreitender Güter- und Einkommensströme	139
b) Steuern auf Güter: Ursprungs- versus Bestimmungslandprinzip	140
c) Steuern auf Einkommen: Doppelbesteuerungsabkommen	142
d) Legale und illegale internationale Steuerausweichung	143

Fragen zum 4. Kapitel	145
Literatur zum 4. Kapitel.....	147

5. Kapitel: Die öffentliche Verschuldung

A. Anlässe für öffentliche Schuldaufnahme	153
I. Besonderheiten dieser Einnahmenart als Hintergrund	153
II. Argumente für eine zeitlich befristete Schuldaufnahme	155
a) Verschuldung zur Glättung aperiodischer Ausgaben (tax-smoothing)	155
b) Öffentliche Schuldaufnahme aus konjunkturpolitischen Gründen ...	155
II. Lässt sich eine dauerhafte Schuldaufnahme rechtfertigen?.....	156
a) Die intergenerationale Sicht der Staatsverschuldung als Argument? ..	156
b) Einzelwirtschaftliche Rentabilität des Objekts als Argument	159
c) Säkulare Stagnation als Verschuldungsgrund?	159
B. Gläubigerstruktur und Schuldarten in Deutschland	161
C. Entwicklung und Grenzen der öffentlichen Verschuldung	166
D. Niedrigzinspolitik – Eine neue Sicht der öffentlichen Verschuldung? ...	172
I. Die klassische stabilitätsorientierte Sicht der Geld- und Finanzpolitik ..	172
II. Eine Niedrigzinspolitik als Alternative?	172
Fragen zum 5. Kapitel	175
Literatur zum 5. Kapitel.....	175

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

A. Wozu dieses Kapitel?	179
B. Entgelte und Abgaben versus Steuerfinanzierung	180
I. Äquivalenz oder Leistungsfähigkeit: Der methodische Hintergrund ..	180
II. Steuern oder Sozialabgaben?	181
C. Steuern oder Staatsverschuldung?	183
D. Schattenwirtschaft und Pfennigabgaben als Ausweg?	185
E. Vom Rückblick zum Ausblick	187
I. Auf dem dornigen Weg zu einer höheren Programmeffizienz und administrativen Effizienz	187
II. Ein Ausblick auf die Einkommensteuer aus verteilungspolitischer Sicht	188
Fragen zum 6. Kapitel	190
Literatur zum 6. Kapitel.....	190

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	195
--	-----

I.	Die Bestimmung des Haushalts durch das Parlament	195
a)	Der Einfluss der Abgeordneten auf finanzpolitische Entscheidungen	195
b)	Stimmenmaximierung als Maßstab für die Budgetentscheidung	198
c)	Die Bedeutung des Abstimmungsprozesses und des Stimmentausches	202
II.	Der zunehmende Einfluss der Exekutive auf die öffentlichen Finanzen	207
III.	Zum Einfluss der Verbände	212
B.	Aufgabe und Gestaltung des öffentlichen Haushalts	215
I.	Das traditionelle Vollzugsbudget: Funktionen, Haushaltskreislauf, Haushaltsgrundsätze	215
a)	Funktionen des öffentlichen Haushalts	215
1	Die finanzwirtschaftliche Funktion	215
2	Die wirtschafts- und sozialpolitische Funktion	217
3	Die administrative Lenkungsfunktion	217
4	Die parlamentarische Funktion	218
b)	Der Haushaltskreislauf	219
c)	Haushaltsgrundsätze	220
II.	Verbesserung des gesamten Budgetverfahrens	222
a)	Die Einbettung des kurzfristigen Vollzugsbudgets in längerfristige Planungen: Mittelfristige Finanzplanung und mehr Nachhaltigkeit ..	222
1	Mittelfristige Finanzplanung	222
2	Nachhaltige Finanzierung	225
b)	Von der Verwaltungs- zu mehr Ergebnisorientierung	226
III.	Entscheidungshilfen zur Planung einzelner staatlicher Programme ..	230
a)	Kosten-Nutzen-Analyse	230
b)	Kosten-Wirksamkeits-Analyse	232
c)	Überprüfung bestehender Programme	236
	Fragen zum 7. Kapitel	237
	Literatur zum 7. Kapitel	239

8. Kapitel: Der Finanzausgleich im Bundesstaat

A.	Staatsaufbau und Finanzausgleich	243
B.	Ökonomische Begründung und Gestaltung eines föderativen Staats- aufbaus (vertikaler Finanzausgleich)	246
I.	Ziele und Kriterien für die Zuordnung von Aufgaben und Ausgaben auf unterschiedliche Ebenen	246
a)	Das Allokationsziel als normative Grundlage	247
1	Berücksichtigung der Bürgerwünsche	247
2	Die fiskalische Äquivalenz als zentrales Gestaltungskriterium	248
3	Produktion zu geringstmöglichen Kosten und Subsidiaritätsprinzip ..	250
4	Vom kooperativen Föderalismus zum Wettbewerbsföderalismus ..	251
b)	Distributions-, Konjunktur- und Wachstumsziele im föderativen Staatsaufbau	254
c)	Die Zusammenführung von Aufgaben, Ausgaben und ihrer Finan- zierung: Das Konnexitätsprinzip	256

II. Die vertikale Zuordnung der Einnahmen	257
a) Elemente der Steuerhoheit	257
b) Systeme der Zuordnung von Steuerkompetenzen	258
1 Trennsysteme	258
2 Verbund- und Zuschlagssysteme	260
c) Zuweisungssysteme	262
1 Die Besonderheiten von Zuweisungssystemen	262
2 Zuweisungsformen und ihre Wirkungen	263
III. Zentralisierung und Verflechtung als Probleme des vertikalen Finanzausgleichs	265
C. Ökonomische Begründung und Ausgestaltung eines horizontalen Finanzausgleichs	268
I. Horizontale Aufteilung des Steueraufkommens	268
II. Notwendigkeit eines horizontalen Finanzausgleichs	270
III. Die Schritte eines horizontalen Finanzausgleichs	272
a) Ermittlung von Finanzausgleichsmasse und Finanzkraft	272
b) Ermittlung des Finanzbedarfs	274
c) Ausgleich von Finanzbedarf und Finanzkraft	275
IV. Vertikaler Einnahmenausgleich mit horizontalem Effekt – Bundes- ergänzungszuweisungen	277
V. Ausblick auf die föderalen Finanzbeziehungen ab 2020	280
Fragen zum 8. Kapitel	282
Literatur zum 8. Kapitel	283

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

A. Die Finanzen der EU als Gegenstand der Finanzwissenschaft	289
B. Finanzausgleichsbeziehungen in der Europäischen Union	290
I. Die EU als präföderative Ebene	290
II. Der vertikale Finanzausgleich in der EU	292
a) Aufgaben und Ausgaben der EU	292
b) Einnahmen der EU	295
III. Horizontale Finanzausgleichsbeziehungen in der EU	297
C. Der mehrjährige Finanzrahmen 2014 bis 2020 der EU	301
I. Die Bedeutung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die EU-Haushaltspolitik	301
II. Die Ausgabenseite	301
III. Die Einnahmenseite	302
IV. Weitere Entwicklung des EU-Haushalts	304
D. Die europäische Staatsschuldenkrise als neue Herausforderung	306
I. Die Entstehung der Staatsschuldenkrise im Euro-Währungsverbund	306
a) Die Staatsschuldenkrise in der Eurozone	306
b) Wirkung steigender Staatsschulden in einem Staat ohne Währungs- verbund	309
c) Wirkung steigender Staatsschulden in einem Staat mit Währungs- verbund	311
II. Maßnahmen gegen übermäßige Staatsschulden in der EU	313

a) Die Griechenlandkrise und die systemische Gefahr für den Euro	313
b) Die kurzfristige Bekämpfung der Krise im Euro-System im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09	313
c) Zur langfristigen Verhinderung zukünftiger Krisen im Euro-System	315
III. Auf dem Wege zur Fiskalunion?	317
Fragen zum 9. Kapitel	318
Literatur zum 9. Kapitel	318
Glossar finanzwissenschaftlicher Ausdrücke	323
Anhang: Die Steuern in Deutschland im Überblick, Rechtsstand 1.1.2017 . . .	339
Personenverzeichnis	347
Sachwortverzeichnis	351