Der Staat in der Wirtschaft

Grundlagen der öffentlichen Finanzen im internationalen Kontext

von

Prof. Dr. Herbert Edling

Verlag Franz Vahlen München

Inhaltsverzeichnis

Vorwort V
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis XV
Abkürzungsverzeichnis XXI

Einführung 1

Das Untersuchungsobjekt der Finanzwissenschaft 2
Die analytische Vorgehensweise 2
Die Hauptfunktionen des Staates 3
Die Allokationsfunktion 3
Die (Um-)Verteilungsfunktion 4
Die Stabilisierungsfunktion 5

Zum Aufbau des Buches 6

Teil A Begründung der Staatstätigkeit und staatliches Handeln

Einleitung 11

1 Theorie des allokativen Marktversagens 12

1.1 Das Ziel allokativer Effizienz 12

1.2 Das Konzept der öffentlichen Güter 14
1.2.1 Marktversagen wegen Nicht-Ausschließbarkeit 15
1.2.2 Marktversagen aufgrund Nicht-Rivalität 16
1.2.3 Bereitstellung versus Produktion 16
1.2.4 Präferenzenthüllung bei öffentlichen Gütern 18
1.2.5 Private Bereitstellung öffentlicher Güter 19

1.3 Externe Effekte 20
1.3.1 Ge- und Verbote 21
1.3.2 Pigou-Steuer und Subventionen 21
1.3.3 Der Standard-Preis-Ansatz 24
1.3.4 Verhandlungs- und Kooperationslösung 25
1.3.5 Handelbare Umweltzertifikate 29

1.4 (De-)Meritorische Güter 30

1.5 Natürliches Monopol 31

1.6 Informationsprobleme 34

1.7 Abschließende Bemerkungen 35

2 Der staatliche Willensbildungs- und Entscheidungsprozess 38

2.1 Entscheidungen in direkten Demokratien 38

2.2 Entscheidungen in repräsentativen Demokratien 40

2.2.1 Das Modell der Ökonomischen Theorie der Politik 40
2.2.2 Demokratieversagen 41
2.2.2.1 Das Politiker-Wähler-Verhältnis 42
2.2.2.2 Die Interessengruppen 43
2.2.2.3 Die Bürokratie 44
2.2.2.4 Weitere Akteure 46

2.3 Abschließende Bemerkungen 48

3 Entscheidungsverfahren in der Praxis 50

3.1 Der Haushalt der Bundesrepublik Deutschland 50
3.1.1 Funktionen des Haushalts 50
3.1.2 Die Haushaltssystematik 52
3.1.3 Haushaltsgrundsätze 54
3.1.4 Der Haushaltskreislauf in Deutschland 57
3.1.4.1 Die Erstellung des Haushaltsentwurfs 58
3.1.4.2 Das Gesetzgebungsverfahren 58
3.1.4.3 Der Vollzug des Haushalts 59
3.1.4.4 Die Haushaltskontrolle 59
3.1.5 Zur Kritik am deutschen Haushaltsverfahren 59

3.2 Budgetierungsverfahren in ausgewählten EU-Ländern 60

3.3 Der Haushalt der Europäischen Union 62
3.3.1 Funktionen des EU-Haushalts 62
3.3.2 Grundprinzipien für den europäischen Haushalt 63
3.3.3 Gliederung des europäischen Haushalts 64
3.3.4 Der Haushaltskreislauf in der EU 64
3.3.5 Zur Kritik am EU-Haushalt 66

3.4 Verfahren zur Erhöhung der Planungsrationalität 67
3.4.1 Die mittelfristige Finanzplanung in Deutschland 68
3.4.2 Die Finanzielle Vorausschau der Europäischen Union 70
3.4.3 Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS) 71
3.4.4 Zero-Base-Budgeting 72
3.4.5 Sunset Legislation 72

3.5 Entscheidungshilfen für einzelne Projekte 73
3.5.1 Die Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) 73
3.5.2 Die Nutzwert-Analyse (NWA) 73
3.5.3 Die Kosten-Wirksamkeits-Analyse (KWA) 74

3.6 Neuere Reformansätze in OECD-Ländern 75

4 Der Staat in der Volkswirtschaft 77

4.1 Der Staat in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 78
4.1.1 Wirtschaftskreislauf und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 78
4.1.2 Systematik der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben in der VGR 81

4.2 Staatsquoten: Indikatoren staatlicher Aktivität 83
4.2.1 Der Staatsanteil an der Wertschöpfungsentstehung 83
4.2.2 Die Staatsanteile an der Einkommens(um)verteilung 84
4.2.3 Die Staatsanteile an der Einkommensverwendung 86

4.3 Staatsquoten im internationalen Vergleich 88
4.3.1 Die Staatsausgabenquote 88
4.3.2 Die Entwicklung der Ausgabenstruktur 90

4.4 Erklärungsansätze zur Entwicklung der Staatsausgaben 92
4.4.1 Traditionelle Erklärungsansätze 92
4.4.1.1 Das Wagner'sche Gesetz 92
4.4.1.2 Die Verzögerungstheorie 92
4.4.1.3 Einkommenselastizität der Nachfrage 94
4.4.1.4 These der Niveauverschiebung 94
4.4.1.5 Bevölkerungswachstum, -struktur und -dichte 95
4.4.2 Polit-ökonomische und institutionelle Erklärungsansätze 95
4.4.2.1 Geschäft mit dem Stimmentausch (logrolling) 95
4.4.2.2 Wettbewerb der Interessengruppen 96
4.4.2.3 Eigendynamik der Bürokratie 96
4.4.2.4 Die politischen Unternehmer 96
4.4.2.5 Fiskalillusion 97
4.4.2.6 Produktivität im öffentliche Sektor 98
4.4.2.7 Elastizität des Steueraufkommens 98

4.5 Einnahmen und Ausgaben im EU-Haushalt 99
4.5.1 Das Einnahmensystem der EU 99
4.5.1.1 Entwicklung und Beurteilung der Eigenmittelstruktur 100
4.5.1.2 Mögliche Reformansätze für das Eigenmittelsystem 103
4.5.2 Die Ausgabenstruktur der EU 105
4.5.3 Die Entwicklung der Ausgaben und der -struktur der EU 106
4.5.4 Reformansätze für die Ausgabenstruktur 108

Teil B Die Finanzierung der Staatstätigkeit

Einleitung 113

1 Die Steuern 114

1.1 Systematisierung der öffentlichen Einnahmen 114

1.2 Grundlagen der Besteuerung 116
1.2.1 Steuerzwecke 116
1.2.2 Grundsätze der Besteuerung 116
1.2.3 Steuersysteme 118
1.2.4 Grundbegriffe des Steuerwesens 118
1.2.5 Klassifikation der Steuern 122
1.2.6 Allgemeine Abgabenprinzipien 124
1.2.6.1 Das Äquivalenzprinzip 125
1.2.6.2 Das Leistungsfähigkeitsprinzip 126

1.3 Steuerwirkungen 129
1.3.1 Preis- und Mengenwirkungen von Steuern 134
1.3.1.1 Mengensteuern bei vollständiger Konkurrenz 135
1.3.1.2 Mengensteuern im Monopol und Oligopol 137
1.3.1.3 Wertsteuern bei vollständiger Konkurrenz 138
1.3.1.4 Belastungswirkungen einer Gewinnsteuer 139
1.3.2 Wohlfahrtseffekte der Besteuerung 139
1.3.2.1 Die Zusatzlast einer speziellen Verbrauchsteuer 140

1.3.2.2 Die Zusatzlast bei alternativen Steuern ... 142
1.3.2.2.1 Spezielle Verbrauchsteuer versus allgemeine Verbrauchsteuer ... 142
1.3.2.2.2 Pauschalsteuer versus proportionale Einkommensteuer ... 144
1.3.2.3 Zusatzlast und Theorie der optimalen Besteuerung ... 145

1.4 Steuersysteme im internationalen Vergleich ... 148
1.4.1 Das Steuersystem in Deutschland ... 148
1.4.1.1 Rechtliche Grundlagen ... 149
1.4.1.2 Entwicklung des Abgabenniveaus und der -struktur ... 149
1.4.2 Ausgewählte Steuern im Überblick ... 152
1.4.2.1 Die Einkommensteuer ... 152
1.4.2.2 Die Körperschaftsteuer ... 155
1.4.2.3 Die Umsatzsteuer ... 156
1.4.2.4 Die „Ökosteuer" ... 157
1.4.2.5 Anmerkungen zur Steuerreform 2000 ... 161
1.4.3 Ein Überblick über die Steuersysteme ausgewählter Länder ... 163
1.4.3.1 Die Entwicklung der Steuer- und Abgabenquote ... 163
1.4.3.2 Die Abgabenstruktur ... 164
1.4.3.3 Die Einkommensteuer ... 165
1.4.3.4 Die Körperschaftsteuer ... 166
1.4.3.5 Die Kapitalertragsteuern ... 168
1.4.3.6 Die Umsatzsteuer ... 169
1.4.3.7 Die Entwicklung der Abgabenstruktur ... 170
1.4.3.8 Erklärungsansätze für die Entwicklung der Abgabenstruktur ... 174

1.5 Internationale Aspekte der Besteuerung ... 175
1.5.1 Steuerwettbewerb versus Steuerharmonisierung ... 175
1.5.1.1 Vor- und Nachteile des Steuerwettbewerbs ... 175
1.5.1.2 Abstimmung über die Besteuerung ... 179
1.5.2 Internationale Besteuerungsverfahren ... 182
1.5.2.1 Die Besteuerung internationaler Faktoreinkommen ... 182
1.5.2.1.1 Das Wohnsitzlandprinzip ... 183
1.5.2.1.2 Das Quellenlandprinzip ... 183
1.5.2.1.3 Doppelbesteuerungsabkommen ... 184
1.5.2.1.4 Problem der internen Verrechnungspreise ... 186
1.5.2.2 Die Besteuerung grenzüberschreitender Güterströme ... 186
1.5.2.2.1 Das Bestimmungslandprinzip ... 187
1.5.2.2.2 Das Ursprungslandprinzip ... 187
1.5.2.2.3 Alternative Besteuerungsverfahren ... 188
1.5.3 Steuerharmonisierung und -koordinierung in der EU ... 190
1.5.3.1 Harmonisierung der indirekten Steuern ... 190
1.5.3.2 EU-Regelungen zum grenzüberschreitenden Warenverkehr ... 192
1.5.3.3 Harmonisierung der direkten Steuern ... 195
1.5.4 Abschließende Bemerkungen ... 198

2 Die Entgeltfinanzierung ... 201

2.1 Die Entgeltfähigkeit ... 201

2.2 Erwerbseinkünfte ... 203

2.3 Gebühren und Beiträge ... 207
2.3.1 Zur Abgrenzung von Gebühren und Beiträgen ... 207
2.3.2 Grundzüge der Gebühren- und Beitragspolitik ... 209

2.3.2.1 Preisgestaltung ... 209
2.3.2.2 Kostendeckung ... 210

3 Einnahmen aus Krediten ... 214

3.1 Entwicklung der Staatsverschuldung ... 214

3.2 Gläubigerstruktur und Schuldenarten ... 216

3.3 Ursachen für Staatsverschuldung ... 217
3.3.1 Die Fiskalfunktion ... 217
3.3.2 Die stabilisierungs- und wachstumspolitische Funktion ... 217
3.3.3 Die Lastenverteilungsfunktion ... 218
3.3.4 Die polit-ökonomische Funktion ... 219

3.4 Grenzen der Staatsverschuldung ... 221
3.4.1 Fiskalische Grenzen ... 221
3.4.2 Konjunktur- und wachstumspolitische Grenzen ... 224
3.4.3 Verteilungspolitische Grenzen ... 225
3.4.3.1 Der Transferansatz ... 225
3.4.3.2 Der klassische Ansatz ... 226
3.4.3.3 Der Ansatz der „Neuen Orthodoxie" ... 226
3.4.3.4 Das Nutzenkonzept von Buchanan ... 227
3.4.3.5 Der Investitionsansatz ... 227

3.5 Begrenzung der Staatsverschuldung ... 228
3.5.1 Institutionell-rechtliche Begrenzung in Deutschland ... 229
3.5.2 Institutionell-rechtliche Verschuldungsgrenzen in der WWU ... 230
3.5.3 Ergänzende Ansätze zur Begrenzung der Staatsverschuldung ... 232
3.5.3.1 Einrichtung angemessener Haushaltsverfahren ... 232
3.5.3.2 Disziplinierung durch den Markt ... 233

Teil C Grundzüge fiskalischer Stabilisierungs- und Wachstumspolitik

Einleitung ... 237

1 Fiskalpolitik für Stabilität und Beschäftigung ... 239

1.1 Stabilisierung als wirtschaftspolitisches Ziel? ... 239
1.1.1 Folgen konjunktureller Schwankungen ... 239
1.1.2 Alternative Stabilitätskonzeptionen ... 240
1.1.2.1 Das Preisniveau-Einkommens-Diagramm ... 240
1.1.2.2 Nachfragerückgang versus negativer Angebotsschock ... 242
1.1.2.3 Die keynesianische Stabilitätskonzeption ... 244
1.1.2.4 Die neoklassische Stabilitätskonzeption ... 245

1.2 Fiskalpolitik als Stabilisierungspolitik ... 250
1.2.1 Öffentliche Ausgaben ... 252
1.2.2 Öffentliche Einnahmen ... 256
1.2.3 Probleme fiskalpolitischer Beeinflussung der Konjunktur ... 261
1.2.3.1 Zeitliche Verzögerungen beim Einsatz diskretionärer Fiskalpolitik ... 261
1.2.3.1.1 Instrumente zur Verkürzung von Zeitverzögerungen ... 262
1.2.3.1.2 Automatische Regelmechanismen: built-in-flexibility ... 263
1.2.3.1.3 Halbautomatische Regelbindung: formula-flexibility ... 265

1.2.3.2 Verdrängung von privater Nachfrage (crowding-out-Effekt) ... 265
1.2.3.3 Das Phillipskurven-Problem ... 268
1.2.3.4 Politischer Konjunkturzyklus ... 271
1.2.3.5 Asymmetrisches Ausgabe- und Einnahmeverhalten ... 272
1.2.3.6 Das Koordinationsproblem ... 273
1.2.3.7 Stabilisierungspolitik in einer offenen Volkswirtschaft ... 274

1.3 Koordination der Fiskalpolitik in der EU ... 277
1.3.1 Die haushaltspolitischen Vorgaben des EG-Vertrags ... 278
1.3.2 Finanzpolitische Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts ... 280

2 Fiskalpolitik für Wachstum und Beschäftigung ... 284

2.1 Wirtschaftswachstum als Ziel staatlicher Politik ... 284

2.2 Wachstumstheoretische Grundlagen ... 287
2.2.1 Neoklassische und Neue Wachstumstheorie ... 287
2.2.2 Empirische Wachstumstheorie ... 290

2.3 Ansatzpunkte fiskalpolitischer Einflussnahme ... 293
2.3.1 Globale wachstumsfördernde Politikmaßnahmen ... 294
2.3.2 Fiskalpolitische Beeinflussung der privaten Ersparnisbildung ... 295
2.3.3 Öffentliche Ersparnis, Budget und Wachstum ... 298
2.3.4 Fiskalpolitischer Einfluss auf private Investitionstätigkeit ... 300
2.3.5 Öffentliche Investition und Wachstum ... 302
2.3.6 Private Bereitstellung von Infrastruktur ... 303
2.3.7 Fiskalpolitische Beeinflussung des technischen Fortschritts ... 307
2.3.8 Beeinflussung der Arbeit und der Arbeitsproduktivität ... 308

2.4 Fiskalpolitik und Wirtschaftsstruktur ... 313
2.4.1 Strukturwandel und Wachstum ... 313
2.4.2 Subventionen ... 315

2.5 Abschließende Bemerkungen ... 319

Teil D Finanzverfassung im Bundesstaat: Der fiskalische Föderalismus

Einleitung ... 323

1 Ökonomische Theorie des Föderalismus ... 324

1.1 Zur Begründung föderativer Staatsformen ... 324
1.1.1 Das Dezentralisierungstheorem ... 324
1.1.1.1 Dezentralisierung und Skalenerträge ... 326
1.1.1.2 Dezentralisierung und interregionale externe Effekte ... 326
1.1.2 Effizientere Produktion durch Dezentralisierung ... 327
1.1.3 Berücksichtigung und Enthüllung individueller Präferenzen ... 328
1.1.4 Polit-ökonomische Argumente für Dezentralisierung ... 328

1.2 Erfüllung öffentlicher Funktionen in einem Bundesstaat ... 330
1.2.1 Kompetenzverteilung und Allokationspolitik ... 331
1.2.2 Kompetenzverteilung und Verteilungspolitik ... 332
1.2.3 Kompetenzverteilung und Stabilisierungspolitik ... 333

1.3 Institutionelle Absicherung dezentraler Strukturen ... 334

1.3.1 Autonomie- und Konnexitätsprinzip sowie fiskalische Äquivalenz ... 334
1.3.2 Die Zuordnung von Steuerkompetenzen ... 335
1.3.2.1 Grundformen der vertikalen Steuerkompetenzverteilung ... 336
1.3.2.2 Die Zuordnung einzelner Steuerarten ... 337
1.3.3 Zwischenstaatliche Finanzzuweisungen ... 339
1.3.3.1 Zweckungebundene Finanzzuweisungen ... 340
1.3.3.2 Zweckgebundene Finanzzuweisungen ... 341
1.3.4 Die Verteilung der Verschuldungskompetenzen ... 342
1.3.5 Kooperation und Koordination ... 343
1.3.6 Politische Dezentralisierung ... 344

1.4 Abschließende Bemerkungen ... 344

2 Fiskalföderalismus in Deutschland ... 348

2.1 Die Zuständigkeitsverteilung bei den Aufgaben ... 348
2.1.1 Die Gesetzgebungskompetenz ... 348
2.1.2 Die Verwaltungskompetenz ... 349
2.1.3 Die Ausgabenverantwortung und -kompetenz ... 350

2.2 Die Zuständigkeitsverteilung bei den Einnahmen ... 351
2.2.1 Die Verteilung der Steuergesetzgebungskompetenz ... 351
2.2.2 Die Verteilung der Steuerverwaltungskompetenz ... 352
2.2.3 Die Verteilung der Steuerertragskompetenz ... 354
2.2.3.1 Das Vier-Stufen-Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem ... 354
2.2.3.2 Vertikale Steuerverteilung: Primärer vertikaler Finanzausgleich ... 355
2.2.3.3 Horizontale Steuerverteilung: Primärer horizontaler Finanzausgleich ... 359
2.2.3.4 Umverteilung zwischen den Ländern: Sekundärer horizontaler Länderfinanzausgleich ... 359
2.2.3.5 Umverteilung zwischen Bund und Ländern: Sekundärer vertikaler Finanzausgleich ... 361

2.3 Die Gemeinden in der deutschen Finanzverfassung ... 362
2.3.1 Kommunale Aufgaben- und Ausgabenverantwortung ... 362
2.3.2 Kommunale Steuerertragskompetenzen ... 363
2.3.3 Kommunaler Finanzausgleich ... 365
2.3.4 Kommunale entgeltähnliche Einnahmen ... 367

2.4 Bundesdeutscher Föderalismus und EU-Integration ... 369

2.5 Kritik am bundesdeutschen Föderalismus ... 371

2.6 Reformansätze in Deutschland ... 372

3 Föderale Systeme in ausgewählten Ländern ... 376

3.1 Föderale und unitaristische Staaten ... 376

3.2 Kompetenzverteilung im internationalen Vergleich ... 377
3.2.1 Die Aufgaben- bzw. Ausgabenzuteilung ... 377
3.2.2 Die Zuordnung der Einnahmekompetenzen ... 379
3.2.3 Zwischenstaatliche Finanzzuweisungen ... 380
3.2.4 Die Kontrolle der Verschuldungskompetenzen ... 381
3.2.5 Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen ... 382

3.3 Die Entwicklung des Fiskalföderalismus in Lateinamerika ... 383

3.4 Fiskalföderalismus in Osteuropa und den GUS-Staaten ... 384

3.5 Entwicklungstendenzen im Föderalismus ... 385
3.5.1 Tendenz zur zentralistischen Verflechtung ... 385
3.5.2 Alternative Erklärungsansätze ... 387
3.5.2.1 Sozio-ökonomische Erklärungsansätze ... 387
3.5.2.2 Polit-ökonomische Erklärungsansätze ... 387

3.6 Abschließende Bemerkungen ... 390

4 Die Finanzverfassung der Europäischen Union ... 392

4.1 Die Verteilung der Aufgabenkompetenzen ... 392

4.2 Die vertikale Verteilung der Einnahmenkompetenzen ... 396
4.2.1 Die Gesetzgebungskompetenz ... 396
4.2.2 Die Ertragshoheit ... 396
4.2.3 Die Verwaltungshoheit ... 397

4.3 Der Finanzausgleich im engeren Sinne ... 397
4.3.1 Finanzausgleichsregelungen auf der Einnahmenseite ... 398
4.3.2 Finanzausgleichsregelungen auf der Ausgabenseite ... 398

4.4 Verteilungskonsequenzen der EU-Finanzen ... 400

4.5 Kritik und Reformansätze zur europäischen Finanzverfassung ... 402
4.5.1 Beurteilung der europäischen Finanzverfassung ... 402
4.5.2 Reformansätze zur europäischen Finanzverfassung ... 404

Literaturhinweise ... 407
Stichwortverzeichnis ... 419