

Erster Teil: Der Staat in der Gesamtwirtschaft	1
§1 Der Gegenstand der Finanzwissenschaft	1
A. Begriffliche Abgrenzungen	1
B. Inhalt der Finanzwissenschaft	2
§2 Der Staatssektor im Wirtschaftskreislauf	3
A. Ein einfaches Kreislaufschema	3
B. Staatsquoten und ihre Aussagekraft	5
§3 Entwicklungsgesetze der Staatstätigkeit	8
A. Das Wagner'sche Gesetz	8
B. Das Popitz'sche Gesetz	10
C. Das Brecht'sche Gesetz	12
Zweiter Teil: Der Staat als Wirtschaftseinheit besonderer Art	13
§4 Rechtfertigungsprobleme der Staatstätigkeit	13
A. Externe Effekte	13
B. Reine öffentliche Güter	16
C. Meritorische Güter	19
D. Natürliche Monopole	20
E. Informationsasymmetrien	21
F. Vom "Marktversagen" zum "Staatsversagen"?	22
§5 Der öffentliche Haushalt als Planwirtschaft	24
A. Budgetfunktionen und Haushaltsgrundsätze	24
B. Haushaltskreislauf und budgetäre Planung	28
§6 Überblick über die öffentlichen Ausgaben	30
A. Systematik der öffentlichen Ausgaben	30
B. Der Staat als Auftraggeber und Arbeitgeber	31
C. Staatliche Transfers	33

§1 Der Gegenstand der Finanzwissenschaft

A. Begriffliche Abgrenzungen

I. Der Begriff "Finanzen"

Entstehung und Bedeutungswandel des Begriffs "Finanzen"

Früher war der Begriff "Finanzen" negativ belastet, Finanzer bedeutete swv. Wucherer. Er entwickelte sich aus finatio (mlat.): Beendigung, richterliche Entscheidung. Unter Beendigung verstand man die Beendigung eines Verfahrens durch Ausgleichzahlung. Unter Finanzen verstand man im 14. Jh. vor allem Geld- und Börsengeschäfte, danach Wucher und Betrug, ab dem 17. Jh. neutraler z.B. Besteuerung bzw. Steuerzahlungen. Finanzwissenschaft ist die Wissenschaft von den Finanzen der öffentlichen Hand. Sie entwickelte sich in den letzten 200 Jahren und ist eine Grundwissenschaft der VWL.

Finanzwissenschaft in anderen Sprachen

englisch: public finance ≠ fiscal policy (makroökonomische Stabilisierungspolitik)

französisch: science des finances

italienisch: finanza pubblica, scienza della finanza, scienza finanziaria

II. Charakterisierung der "Finanzwissenschaft"

Definition der Finanzwissenschaft:

Die "Finanzwissenschaft" ist die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, von den finanziellen Aktivitäten der Gebietskörperschaften des Staates, der Gemeinden und der parafiskalischen Gebilde, sowie ihren Beziehungen zum privaten Sektor. Teilweise synonym gebrauchte, aber nicht ausreichend präzise Begriffe sind "Finanzwirtschaftslehre" und "Staatswirtschaftslehre".

Neben der öffentlichen Finanzwirtschaft gehören auch die Beziehungen zum privaten Sektor zur Finanzwissenschaft:

Die Finanzwissenschaft ist demnach nur ein Teil der Volkswirtschaftslehre, nämlich das Spezialgebiet, das sich auf das Wirtschaften des öffentlichen Sektors und seine Beziehungen zum privaten Sektor einer Volkswirtschaft konzentriert hat.

Die öffentliche Finanzwirtschaft hat im marktwirtschaftlichen System eine ergänzende, dienende Funktion. Sie soll private Wünsche und Ziele verwirklichen helfen, die durch rein private Aktivität nicht im genügend großen Umfang erfüllt werden könnten oder aber nur mit unerwünschten Nebeneffekten.

Aufgaben der Finanzwissenschaft

Die Finanzwissenschaft hat zum einen die Aufgabe, eine empirische Analyse der Funktionsbedingungen des "Produktionssektors" Staat vorzunehmen. Zum anderen hat sie normativ zu prüfen, in welchen Fällen staatliche Aktivität notwendig bzw. rein privater Aktivität überlegen ist.

Die Abgrenzung des "öffentlichen Sektors" kann je nach Fragestellung enger oder weiter ausfallen. Unstrittig gehören dazu die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie ggf. die EU). Zuweilen werden auch die Parafisci ("intermediäre Finanzgewalten") einbezogen. Dies sind nach ähnlichen Grundsätzen wie die Gebietskörperschaften organisierte Gebilde, die eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen und sich durch eigene Zwangsabgaben finanzieren, jedoch eine eigene Haushaltsführung besitzen.

parafiskalische Gebilde = Parafisci oder -fiski

- am wichtigsten: Sozialfiski (Arbeitslosenversicherung, gesetzliche Renten-, Kranken-, Unfall- und Pflegeversicherung). Sie haben die Funktion einer Zwangsversicherung der Bürger. Sie finanzieren sich über die Zwangseinnahmen der Sozialversicherungsbeiträge.
- Kirchen
- Kammern und Innungen (z.B. Handwerkskammer, IHK): Selbstverwaltungsorganisationen der privaten Wirtschaft, die aber zumindest teilweise öffentliche Aufgaben (z.B. Prüfungs- und Ausbildungswesen) wahrnehmen.
- außerdem: Sondervermögen (z.B. Lastenausgleichsfond)

Parafisci sind öffentliche Haushalte, die verselbständigt neben dem eigentlichen öffentlichen Haushalt stehen. Sie zeichnen sich durch eigene Haushaltsführung aus und nehmen staatsgleiche oder -ähnliche Funktionen wahr. Sie haben mit dem Fiskus gemeinsam, daß sie öffentliche Aufgaben erfüllen (Staatsaufgaben wurden ihnen übertragen) und das Recht haben, zur Finanzierung steuerähnliche Zwangseinnahmen zu erheben. Die Trennung ist beabsichtigt, weil die wahrgenommenen Aufgaben so wichtig sind, daß sie kontinuierlich erfüllt werden müssen bzw. eine längerfristige Mittelplanung möglich ist.

B. Inhalt der Finanzwissenschaft

I. Finanzwissenschaft und VWL

Zur VWL gehören neben der Finanzwissenschaft die Volkswirtschaftstheorie und die Volkswirtschaftspolitik.

II. Teilgebiete und Nachbardisziplinen der Finanzwissenschaft

Die Teilgebiete der Finanzwissenschaft lassen sich nach mehreren Kriterien systematisieren:

- nach "Theoriebezug" unterscheidet man Finanztheorie und Finanzpolitik

Während die Finanztheorie als die Lehre von den Bestimmungsfaktoren und den Gesetzmäßigkeiten der öffentlichen Finanzwirtschaft sowie den Auswirkungen finanzwirtschaftlicher Maßnahmen auf die Volkswirtschaft anzusehen ist, befaßt sich die (wissenschaftliche) Finanzpolitik mit den öffentlich-wirtschaftlichen Zielen und den Mitteln zu ihrer Verwirklichung.

- nach "Institutionen" (Sachbereiche, in denen etwas passiert) differenziert man Finanzgeschichte, Ordnung der Finanzwissenschaft, öffentliche Einnahmen und öffentliche Ausgaben. Die Ordnung der Finanzwissenschaft läßt sich untergliedern in Finanzverfassung bzw. Finanzpolitik und Willensbildung.

Die Finanzverfassung umfaßt alle rechtlichen Normen, die für die öffentliche Finanzwirtschaft im Ganzen, in Einnahmen und Ausgaben, gelten. Einen wichtigen Teilbereich bildet der Finanzausgleich, d.h. die Regelung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen den verschiedenen öffentlichen Körperschaften.

- nach der "Zielorientierung" (nach Musgrave) unterscheidet man die Teilbereiche

Als Aufgaben der Finanzpolitik werden nach R.A. Musgrave (1) Allokationspolitik, (2) Distributionspolitik und (3) Stabilisierungspolitik unterschieden. Dabei ist unter Allokation die Aufteilung der volkswirtschaftlichen Ressourcen auf den privaten und öffentlichen Bereich sowie innerhalb dieser Bereiche zu verstehen. Distributionsziele betreffen die Veränderung der primären Einkommens- (und Vermögens-)Verteilung durch staatliche Maßnahmen. Stabilisierungsziele umfassen Konjunktur- und Wachstumsziele.

- Allokation (Mikroebene): "Effizienz", d.h. Verwendungsstruktur des Sozialprodukts bzw. Ressourcennutzung
- Distribution (Mikroebene): "(soziale) Gerechtigkeit", d.h. Herstellung einer gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung
- Stabilisierung (Makroebene): "fiscal policy", d.h. die Makroziele Vollbeschäftigung, Preisstabilität, Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht

Als Nachbar- bzw. Hilfsdisziplinen der Finanzwissenschaft sind vor allem Wirtschaftsgeschichte, Finanz- und Steuerrecht, Soziologie und Psychologie, Statistik und die makroökonomische Stabilisierungspolitik (insbes. Geldpolitik) zu nennen.

§2 Der Staatssektor im Wirtschaftskreislauf

A. Ein einfaches Kreislaufschema

I. Zur Methodik

Man betrachtet den Staat im Wirtschaftskreislauf hoch aggregiert und realitätsfern als Blockstaat.

Eine systematische Darstellung des Staatssektors im Wirtschaftskreislauf hat darauf abzustellen, daß (1) die Art der staatlichen Transaktionen von den Transaktionen der übrigen Teilnehmer am Wirtschaftsprozess (private Unternehmen, private Haushalte, Ausland) abgegrenzt werden kann sowie (2) eine Aussage darüber möglich wird, in welche Richtungen Wirkungen von staatlichen Aktivitäten zu erwarten sind.

Zwischen den Polen des Kreislaufs bestehen starke Wechselwirkungen.

Ströme im Kreislauf zwischen dem Staat und anderen Polen sind sehr eingeschränkt, denn es werden nur monetäre Ströme und diese nur undifferenziert betrachtet. Im Kreislauf werden beispielsweise Einnahmen, die versteckter Form nicht monetär stattfinden, oder Ausgaben, die in realer Form vorkommen, nicht erfaßt.

Die ökonomischen Aktivitäten des Staates werden allerdings in der Kreislaufanalyse nur insoweit erfaßt, als sie einen Niederschlag im Budget finden. Erfaßt wird demnach nur, was monetär auszudrücken ist. Hieraus kann jedoch noch nicht auf die Qualität der staatlichen Leistungserfüllung geschlossen werden (Sonderproblem der Ausgabenintensität der öffentlichen Ausgabenerfüllung).

II. Interpretation

Übersicht über einen Wirtschaftskreislauf vgl. Skript S.16

Ein einfaches Schema der Kreislaufbeziehungen zwischen den 4 gesamtwirtschaftlichen Sektoren verdeutlicht, daß es verschiedenartige Beziehungen zwischen Staat und den übrigen gesamtwirtschaftlichen Sektoren gibt. Neben Austauschbeziehungen, bei denen einem realen Strom ein entsprechender monetärer Strom gegenübersteht, existieren nämlich einseitige Beziehungen ohne entsprechende Gegenleistungen.

Solche einseitigen Beziehungen können bestehen (1) in monetären Beziehungen, denen keine entsprechenden realen Gegenleistungen gegenüberstehen, sowie (2) in einseitigen realen Beziehungen, die aus der Produktion der sogenannten öffentlichen Güter resultieren.

- "normale" Ströme, die mit Gegenleistungen verbunden sind
 - z.B. Arbeitsleistungen gegen Löhne und Gehälter (Staat als Arbeitgeber für Professoren etc.)
 - Marktbeziehungen des Staates: staatlicher Konsum (Büromaterial, Reinigungskräfte) sowie staatliche Investitionen
 - öffentliche Unternehmen produzieren Güter oder bieten Dienstleistungen an und fordern dafür Gebühren (z.B. Müllentsorgung, Wasserversorgung) – Nachfrager sind hier Unternehmen und private Haushalte gleichermaßen
- Ströme ohne Gegenleistung (einseitige Transferzahlungen)
 - Musterbeispiel: Steuern sind eine Zwangsabgabe des Steuerzahlers, unabhängig, ob bzw. wieviel Leistungen er dafür bekommt. Auch dies gilt für private Haushalte (EinkSt, KfzSt, ErbSt etc.) und Unternehmen (KöSt, GewSt, MwSt etc.). Man spricht von direkten Steuern, da die Steuern am Individuum "hängenbleiben".

- Transfers im engeren Sinne gehen in die andere Richtung: man meint i.d.R. Sozialtransfers des Staates an die privaten Haushalte. Sie sollen – so zumindest die vordergründige Rechtfertigung – der Verbesserung der sozialen Situation des einzelnen bzw. der Lenkung dienen.
- Subventionen sind Transfers vom Staat an die Unternehmen. Sie werden als wirtschaftspolitisches Instrument eingesetzt, um eine bestimmte Wirkung zu erzielen.
Sie werden, obwohl sie gerne als "Geschenke" des Staates angesehen werden, tatsächlich i.d.R. in Erwartung einer Gegenleistung gezahlt. Solche Gegenleistungselemente können sein:
 - stärkste Form der Auflage: Subventionen zu bestimmten Verwendungszwecken, z.B. Dieselöl in der Landwirtschaft (spezielle Form von Produktionsfaktoren für ein bestimmtes Einsatzfeld)
 - schwächste Form: Zugehörigkeit zu einem Kreis bestimmter Unternehmen, z.B. Landwirtschaft
 - Zwischenformen: Verhaltensaufgaben (z.B. Stilllegungssubventionen) u.ä.
- einseitige Transfers nicht monetärer Art
Kernaufgabe des Staates ist die Produktion öffentlicher Güter, die der private Sektor nicht produzieren kann, weil der Markt versagt bzw. versagen würde (z.B. Landesverteidigung, Innere Sicherheit und Ordnung, großräumige Infrastruktur). Man spricht auch von "klassischen" Staatsaufgaben.

Systematik von Einnahmen und Ausgaben vgl. Skript S.17

Im einzelnen besteht die Ausgabenseite des Staates aus (1) Ausgaben für den Kauf von Gütern und Dienstleistungen, (2) Ausgaben für Transferzahlungen an private Haushalte und (3) Ausgaben für Subventionen an Unternehmen. Die Einnahmeseite des Staates besteht aus (1) Erwerbseinkünften, (2) Gebühren und Beiträgen, (3) Steuern sowie (4) Einnahmen aus der Kreditaufnahme.

Zentrales Konzept auf der Einnahmeseite ist die Systematisierung nach Marktnähe bzw. Marktferne.

- Steuern s.o.
 - Sonderfall sind zweckgebundene Steuern, die eigentlich im Widerspruch zur Idee der Zwangsfinanzierung stehen.
- Gebühren und Beiträge
 - Gebühren sind Abgaben für einzelne Staatsakte. Die Einzelleistung muß nur bezahlt werden, wenn sie in Anspruch genommen wird (z.B. Paßgebühr, Eintritt in öffentliche Einrichtungen). Wegen ihres Zwangscharakters spricht man auch von steuerähnlichen Verwaltungsgebühren.
 - Beiträge werden für staatliche Akte erhoben. Dem Äquivalenzprinzip (Entsprechung von Leistung und Gegenleistung) wird dadurch Rechnung getragen, daß vor allem Betroffene zur Kosten-deckung staatlicher Akte beitragen sollen (z.B. Anliegerbeiträge, weil vermutet wird, daß insbesondere die Anlieger von einer Straße profitieren). Eine bessere Kostenabdeckung ist wegen technischer Schwierigkeiten (z.B. Straßennutzung) nicht machbar.

- Erwerbseinkünfte, z.B. Sparkasse (Grundidee: nicht in erster Linie Gewinnerzielung)

Heute gilt der Haushaltsgrundsatz der Non-Affektation: Einnahmen sind nicht zweckgebunden, sondern dienen in ihrer Gesamtheit zur Deckung aller Ausgaben (Gesamtdeckung). Dadurch sollen eine möglichst individuelle Prioritätensetzung erreicht werden.

Nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip werden völlig unabhängig vom Nutzen nur soviel Steuern erhoben, wie man zum Wohle der Allgemeinheit benötigt. Es gilt das Prinzip des gleichen Opfers.

Auf der Ausgabeseite werden Käufe und Transfers unterschieden:

- Bei Käufen dient der Markt als Interaktionsmechanismus.
- Transfer dienen nicht der direkten Inanspruchnahme von Ressourcen, sondern der Umleitung von Geldströmen (Umverteilung)

Quantitative Größenordnung der Kreislaufbeziehungen

Ströme des Staates beziffern sich auf mehrstellige Milliardenbeträge.

Eine quantitative Analyse der Kreislaufbeziehungen zeigt, daß der Staat einen gesamtwirtschaftlich wesentlichen Faktor darstellt. Damit wird die öffentliche Finanzwirtschaft zugleich ein Mittel zur gezielten Beeinflussung des privaten Sektors, und zwar (nach R.A. Musgrave) (1) unter allokativem Aspekt, (2) unter distributivem Aspekt und (3) unter stabilisierungspolitischem Aspekt.

III. Aussagegrenzen

Ein zunehmender Strom suggeriert eine zunehmende Leistung. Ebenso zeigt der Kreislauf nicht, ob Staatstätigkeit sinnvoll, notwendig oder produktiv ist.

Einordnung von Begriffen im Kreislaufschema – Klausurbeispiel

- Wohngeld: Transfer an Haushalte (Sozialtransfer)
- Abwassergebühr: Gegenleistung für staatliche Entsorgungstätigkeit. Erwerbseinkunft des Staates von Haushalten und Unternehmen
- Investitionszulage: Subvention (Transferzahlung an Unternehmen)
- Wehrpflicht: versteckter öffentlicher Bedarf (Leistungen des privaten Sektors an den Staat ohne Gegenleistungen). In diesen Bereich fällt auch bspw. der Lohnsteuereinzug der Unternehmen.
- Beamtenbesoldung: Kaufakt des Staates – Kauf von Arbeitsleistung (und möglicherweise nicht marktadäquate Besoldung)
- Abgasnormen (Vorschriften aus umweltpolitischen Gründen zur Verringerung der Abgasemission): ohne Zahlungsstrom, kein versteckter öffentlicher Bedarf, aber öffentliche Maßnahme, die als Alternative zur Finanzpolitik gesehen wird.

B. Staatsquoten und ihre Aussagekraft

I. Zur Methodik der Quotenbildung

Quoten sollen zur besseren internationalen Vergleichbarkeit einen quantitativen Ausdruck für die Stellung des staatlichen Sektors in einer Volkswirtschaft liefern.

Der Versuch, das Ausmaß der ökonomischen Aktivitäten des Staates zu erfassen, setzt geeignete Indikatoren voraus. Sinnvoller als absolute Werte sind dabei relative Zahlen, wie sie in Form von sog. staatswirtschaftlichen Quoten bzw. Staatsquoten entwickelt worden sind.

Man unterscheidet:

- echte Quoten
- unechte Quoten: nicht alle Teile des Zählers sind im Nenner enthalten
 - Beispiel: Im Nenner der Steuerquote ($\frac{\text{Steuereinnahmen}}{\text{Volkseinkommen}}$) steht das Nettosozialprodukt zu Faktorkosten, in dem indirekte Steuern nicht enthalten sind.
 - Aussagegrenzen: unterschiedliche Gewichte können die Ergebnisse verzerren.
- Beziehungszahlen: es besteht kein direkter Bezug zwischen Zähler und Nenner, z.B. Staatsausgaben je Kopf der Bevölkerung.

Bei der Arbeit mit Quoten sind die Auswahl und Abgrenzung von Zähler (Indikator) und Nenner (Bezugsgröße) entscheidend. Insbesondere die Abgrenzung des staatlichen Sektors macht Probleme:

- Auswahl der Sozialproduktgröße
- Einbeziehung der Gebietskörperschaften oder auch der Parafisci, Sozialversicherungsträger und Sondervermögen. Öffentliche Unternehmen werden z.B. in der VGR zu einem erheblichen Teil wegdefiniert.

Die Abrechnung erfolgt je nach Zweckmäßigkeit.

Nachteil: Quoten sind z.B. durch die Wahl der Zeitperiode manipulierbar.

Konvergenzkriterien:

- öffentliches Haushaltsdefizit nicht größer als 3%
- Schuldenstand nicht größer als 60%

II. wichtige Staatsquoten

Als wichtigste Quoten werden üblicherweise die "Allgemeine Staatsquote" (Anteil der gesamten Staatsausgaben am BSP oder BIP) sowie die "Volkswirtschaftliche Steuerquote" und die "Volkswirtschaftliche Abgabenquote" (d.h. Steuern und Sozialabgaben) betrachtet. Daneben läßt sich eine Vielzahl von speziellen Staatsquoten bilden.

1. Allgemeine Staatsquote: $\frac{\text{Staatsausgaben (A}_{ST})}{\text{BSP}}$ (hauptsächlicher Indikator im internationalen Vergleich)
Die allgemeine Staatsquote sagt aus, welcher Teil des Sozialprodukts durch öffentliche Kassen läuft. Allerdings werden keine Aussagen über die Zusammensetzung der Staatsausgaben oder den wirtschaftspolitischen Sinn gemacht. Eine höhere Staatsquote besagt, daß der Staat das Sozialprodukt und seine Verwendung in höherem Maße beeinflusst. Dies ist wichtig für Allokationsentscheidungen.
2. Realausgabenquote: $\frac{\text{reale Staatsausgaben (R}_{ST})}{\text{BSP}}$ (wirkliche Beanspruchung abzüglich Transfers)
Die Realausgabenquote sagt aus, wie viele Anteile der Staat beansprucht, so daß sie dem privaten Sektor nicht mehr zur Verfügung stehen.
3. Anteil des Staates an der Wertschöpfung: $\frac{\text{R}_{ST} - \text{Vorleistungen}}{\text{BSP}}$ (Vorleistungen sind Käufe des Staates)
Der Beitrag des Staates an der Wertschöpfung wird fiktiv gemessen an den Personalausgaben des Staates.
4. Volkswirtschaftliche Steuerquote: $\frac{\text{Steuereinnahmen T}}{\text{BSP}}$
Die volkswirtschaftliche Steuerquote gibt an, wieviel vom BSP der Staat durch Steuern erzielt.
5. Abgabenquote: $\frac{\text{Steuern T} + \text{Sozialabgaben (SA)}}{\text{BSP}}$
Es werden alle Staatseinnahmen (Steuern und steuerähnliche Sozialabgaben) erfaßt.

Weitere Differenzierungen sind möglich, z.B. die Transferquote neben der Realausgabenquote. Werden nur einzelne Ausgabenkategorien betrachtet, erhält man spezielle Staatsquoten wie z.B. die Investitionsquote (staatliche Investitionen) oder die Zinsausgabenquote ($\frac{\text{Zinsen auf Staatsschuld}}{\text{Staatsausgaben}}$).

Probleme können heruntergespielt werden, da die Ergebnisse von der Wahl der Größen abhängen.

Staatsquoten in der BRD

- Skript S.18
 - langfristige Trends: sowohl Anstieg der Staatsausgaben als auch Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens
 - dauerhafter, aber nicht kontinuierlicher Anstieg der Staatsquote
 - In den Weltkriegen explodieren die Staatsquoten. Nach den Kriegen fielen die Staatsquoten zwar wieder, allerdings auf ein höheres Niveau als vor dem Krieg (Niveaushöhenverschiebungseffekt).
- Skript S.19
 - q_1 (Steuerquote) und q_2 sind jeweils Abgabenquoten.
 - q_2 steigt im langfristigen Trend an, während q_1 quasi konstant bleibt. Dies zeigt, daß Belastungsprobleme vor allem aus anderen (SV) Abgaben, aber nicht aus der Steuerbelastung resultieren.
 - Eine konstante Steuerquote bei steigendem Sozialprodukt impliziert wachsende absolute Steuereinnahmen. Probleme bei der Steuerstruktur bleiben verdeckt.
 - Der zweimalige Versuch, den Anstieg der Staatsquote zu reduzieren bzw. umzukehren, ging jeweils mit steigenden Abgabenquoten einher.
 - Eine steigende Staatsquote signalisiert nicht unbedingt Wachstum.
- Skript S.20
- Skript S.21

- Deutschland liegt bei der Abgabenbelastung im internationalen Vergleich auf den ersten Blick im Mittelfeld, allerdings im Vergleich mit wichtigen Industrienationen im Hintertreffen, was insbesondere durch hohe Sozialabgaben verursacht wird.
- Skript S.22
- Skript S.23
 - Die dominante Rolle bei den Transferausgaben des Staates spielen Transfers an private Haushalte.
 - Der Staat beansprucht ungefähr die Hälfte des Sozialprodukts, gibt aber den überwiegenden Teil in Form von Transfers zurück.

III. Die Aussagefähigkeit von Staatsquoten

Die Abgrenzung des Zählers, des Nenners und die Aufstellung von Beziehungszahlen zur Bildung von Staatsquoten sind immer das Ergebnis von Zweckmäßigkeitüberlegungen. Solche Quoten führen u.U. zu Fehlinterpretationen, wenn man nicht alle Einflußfaktoren einbezieht, die auf Zähler und Nenner einwirken.

Bei der Beurteilung der Aussagefähigkeit von Staatsquoten ist stets zu beachten, daß es keine objektiv zwingenden Regeln für die Herstellung derartiger Beziehungszahlen gibt und daß damit die Gefahr von Fehlinterpretationen besteht, wenn nicht alle Einflußfaktoren beachtet werden. Darüber hinaus ist immer zu berücksichtigen, daß aus der Staatsquote allein nicht auf Umfang und Qualität der Staatstätigkeit geschlossen werden kann.

Einzelprobleme:

- Abgrenzung von öffentlichem und privatem Bereich, z.B. öffentliche Unternehmen fallen in den Bereich privater Unternehmen.
- Frage der Einbeziehung von Parafisci, Sondervermögen etc.
- Wahl der Bezugsgröße: Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen vs. Volkseinkommen
- Wahl der Statistik: Finanzstatistik oder VGR (dabei deutsche VGR vs. Eurostat)
- Wahl der Bezugsperiode: 1 Jahr, gleitende Jahresdurchschnitte, Vergleichsjahr
- Preisbereinigung: reale oder nominale Staatsquoten
- Bewertung der staatlichen Wertschöpfung zu Kosten, nämlich zu Ausgabenwerten

Staatstätigkeit wird in ganz verschiedener Form betrieben:

- Einnahmenpolitik (v.a. Steuern)
 - Steuervergünstigungen: Staatsquote sinkt, weil die Einnahmen sinken.
 - "Pigou-Steuern" (Staat nimmt Mittel ein, aber die Einnahmen gehen zurück, wenn niemand mehr unter die Anforderungen fällt): Staatsquote bleibt etwa unverändert.
- Rechtsnormen (staatliche Regulierungen oder Rechtsnormen werden nicht von der Finanzwissenschaft erfaßt): Folgelasten entfallen auf den privaten Sektor, die Staatsquote bleibt unverändert.
- Staatsausgaben
 - staatliche Realausgaben: Staatsquote steigt
 - Transfers: Staatsquote steigt

Aus einer Zunahme der Staatsquote kann nicht geschlossen werden, daß der Staat seine Tätigkeit erhöht. Es ist auch möglich, daß er nur andere Instrumente einsetzt.

Den Quoten kann man nicht ansehen, ob der Staat durch Maßnahmen private Entscheidungen beeinflusst, z.B. durch Rechtsnormen. Die "heimliche Staatsquote" liegt bei 75%. So gesehen stellt sich die Frage, ob wir wirklich eine Marktwirtschaft oder nicht doch eine hoch regulierte Wirtschaft haben.

§3 Entwicklungsgesetze der Staatstätigkeit

Es stellt sich die Frage, ob man allgemeine, theoretisch begründete und empirisch nachgeprüfte Aussagen über die langfristige Entwicklung der Staatstätigkeit machen kann. Man versucht also, allgemeine Tendenzen zu identifizieren.

Es wurden verschiedene Erklärungsansätze für die Entwicklung öffentlicher Ausgaben entwickelt:

- Allgemeine Ausgabenentwicklung (Frage: "wieviel?") – Wagner
 - Spezialproblem als Variante: Bevölkerungsmassierung (Frage: "wo" entstehen konkret zusätzliche Staatsausgaben?) – Brecht
- Verteilung der Ausgaben/Aufgaben im föderalen Staat (Frage: "wer?") – Popitz

Die Entwicklung der Staatstätigkeit läßt sich nicht anhand von naturwissenschaftlich strengen Gesetzen darstellen, sondern hängt von der Betrachtungsweise (z.B. bestimmte historische Perioden) ab.

A. Das Wagner'sche Gesetz

I. Charakterisierung

Das Wagner'sche Gesetz stammt von Adolph Wagner (deutscher Finanzwissenschaftler, 19. Jh., Mitbegründer des Vereins für Socialpolitik).

Es behauptet eine wachsende Ausdehnung der Staatstätigkeit, insbesondere eine relative Zunahme (steigende Staatsquote). Dabei handelt es sich um eine angeblich zwingende Entwicklung.

Das "Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen, insbesondere der Staatstätigkeiten" von Adolph Wagner hat eine absolute und relative Zunahme der Staatstätigkeit (Staatsquote) behauptet. Dieses "Gesetz" war jedoch von Wagner nur gemeint als (1) Voraussage und (2) Postulat.

Wagner, der als "Kathedersozialist" kritisiert wurde, behauptete zwar ein "Gesetz", das aber auch als politische Forderung gemeint war, weil Staatstätigkeit in bestimmten Bereichen wünschenswert und notwendig sei. Sein Denken war stark geprägt von normativen Vorstellungen.

II. Empirischer Befund

In der langfristigen Betrachtung ist das Gesetz zu bestätigen, allerdings nicht für alle Phasen und Ausgabenkategorien. Mittelfristig konnte häufig eine konstante oder sogar rückläufige Staatsquote beobachtet werden, vgl. Skript S.18

Der empirische Befund bestätigt das Wagner'sche Gesetz zwar insgesamt in langfristiger Betrachtung, jedoch keineswegs für alle Einzelphasen sowie sämtliche Ausgabegruppen.

Die steigende Staatsquote konnte über einzelne Bereiche von Infrastrukturausgaben nicht beobachtet werden: Es gab zumindest seit 1950 zwar steigende Anteile der Ausgaben am Volkseinkommen z.B. in den Bereichen Gesundheit und Wissenschaft, aber auch quasi konstante Anteile in den Bereichen Innere Ordnung sowie Rechtsschutz und sogar einen tendenziell rückläufigen Anteil des Bereichs Verkehr. Demnach verursachen besonders bedeutsame Bereiche den Anstieg der Staatsquote.

III. Erklärungsansätze

Einen einheitlichen Erklärungsansatz für die Entwicklung der gesamten öffentlichen Ausgaben gibt es nicht. Zu unterscheiden sind insbesondere (1) holistische Ansätze, die säkulare Entwicklungen zugrunde legen, (2) monokausale Erklärungen aus Einzelvariablen sowie (3) polykausale Erklärungen, die eine Vielzahl von Determinanten der Ausgabenentwicklung heranziehen.

Holistische (umfassende) Ansätze sind die "klassischen" Erklärungsansätze der Staatstätigkeit vgl. Skript S.24

Wagner postuliert zwei zentrale Gründe für Staatstätigkeit.

Adolph Wagner selbst leitet die Entwicklung der Staatsausgaben aus wachsenden Aufwendungen für zwei Kategorien von Staatstätigkeiten (Rechts- und Machtzweck; Kultur- und Wohlfahrtszweck) ab. Dabei spricht er zwar alle aus heutiger Sicht als wichtig betrachteten Faktoren bereits an, jedoch überwiegend unpräzise sowie vergrößernd und wertend.

- "Rechts- und Machtzweck": Der Staat hat die Aufgabe, im Innern für Recht und Ordnung, nach außen für Stärke und Verteidigung zu sorgen (wie auch im Grundgesetz verankert).
- "Kultur- und Wohlfahrtszweck": Bereiche, in denen noch stärkere Entwicklungen stattfinden werden

Dagegen sprach Wagner nicht bzw. kaum von Kriegen als Grund für Staatstätigkeit.

Im Anschluß erntete Wagner Kritik:

- ideologische Kritik: Wagner sei als sozialpolitisch engagierter Ökonom zu stark ideologisch geprägt.
- theoretische Kritik: Wagner behauptete einfach ein Gesetz, das empirisch nicht vollständig nachvollziehbar war.

Aus dieser Kritik resultierte die Weiterentwicklung des Wagner'schen Gesetzes durch Herbert Timm ("Warum kommt es zu einer langfristigen Erhöhung der Staatsquote?"):

- Intensivierung superiorer Bedürfnisse
- Befriedigung in der Demokratie

Entwicklung der zivilen Staatsaufgaben seit ca. 1800 (Der Ansatz ist ergänzungsbedürftig, da Krieg unbetrachtet bleibt):

1. (frühe) Phase: Es gab zwar einen absoluten Anstieg der Staatsausgaben, da staatliche Leistung als superiores Gut gesehen wurde, allerdings blieb die Staatsquote unverändert bzw. sank.
2. (späte) Phase: Jetzt lag auch ein relativer Anstieg vor, da die "superioren Bedingungen" intensiviert und lags überwunden wurden.

Eine Neuinterpretation des Wagner'schen Gesetzes von Herbert Timm begründet die relative Ausdehnung der Staatstätigkeit "mit der Existenz und der Überwindung mehrerer zeitlicher Verzögerungen ("lags") sowie der mit diesen lags verbundenen Intensivierung und Akkumulation von Bedürfnissen". Timm unterscheidet hierbei (1) den natürlichen lag, (2) den systembestimmten lag, (3) den institutionellen lag und (4) den ideologischen lag.

- "natürlicher lag":
Erst nach Befriedigung der elementaren Bedürfnisse treten die superioren Bedürfnisse (Luxusbedürfnis, Bedürfnis nach höherwertigen Gütern) nach staatlicher Leistung auf.
- "systembedingter lag":
Im relativ freien kapitalistischen Systemansatz steigen zunächst die Unternehmensgewinne und damit auch das BSP. Die Masseneinkommen steigen allerdings erst verzögert an, wodurch sich auch die Nachfrage nach superioren Gütern verzögert.
- "institutioneller lag":
Durchsetzung der superioren Bedürfnisse (und Finanzierung über allgemeine Steuern) ist erst mit fortschreitender Demokratisierung möglich. Heute existiert z.B. die parlamentarische Mitbestimmung bei Ausgabenentscheidungen.
- "ideologischer lag":
Es besteht die gewandelte Vorstellung, daß die Überwindung des "Finanzliberalismus" (minimale Tätigkeit des Staates, Nachwächterstaat) notwendig ist. Es erfolgt die Hinwendung zu einer bewußt aktiven Politik des Staates.

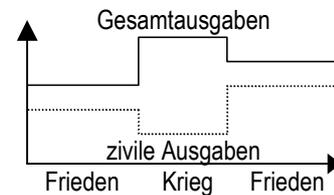
Neben den holistischen Ansätzen, die eine gesamthafte Betrachtung vornehmen, ist auch die Analyse von Einzelvariablen möglich. Diese einzelnen Faktoren sind für sich genommen alle plausibel und zumeist auch empirisch haltbar.

Eine vielbeachtete monokausale Erklärung der Staatsausgabenentwicklung stellt auf einmalige Schübe als Folge besonderer Umstände (Kriege bzw. Krisen) ab. Hierbei spielen finanzsoziologische Überlegungen eine entscheidende Rolle. Dieser Erklärungsansatz ist jedoch empirisch umstritten, zeit- und raummäßig bedingt und liefert keinesfalls eine allgemeine Entwicklungstheorie.

- Woytinsky: steigendes Pro-Kopf-Einkommen
- Peacock/Wiseman:

Der Niveauverschiebungsansatz (Displacement Effect) besagt, daß "Social disturbances" (soziale Störungen) dazu führen, daß nach einem Krieg die Staatsausgaben zwar wieder zurückgehen, aber auf einem höheren Niveau bleiben als vor dem Krieg.

 - Begründungsthese: In Kriegs- und Krisenzeiten gibt es nicht nur höhere Ausgaben, sondern Bürger sind auch bereit, höhere Steuerabgaben zu zahlen. Sie gewöhnen sich an die Belastung und sind auch nach dem Krieg noch ein höheres Niveau zu zahlen bereit. Daneben entstehen nach dem Krieg objektiv zusätzliche Ausgaben (Kriegsfolgelasten wie Wiederaufbau der Infrastruktur und Beseitigung von sozialem Elend), wobei es sich um vom Bürger akzeptierte Bedarfe handelt.
- Recktenwald: polykausale Beziehungen, d.h. viele Ursachen spielen eine Rolle:
 - ökonomisch-technische Faktoren
 - demographische Faktoren, z.B. schlechter werdender Altersaufbau (mehr Altersvorsorgeleistungen)
 - ideologische Faktoren
 - ideologischer Wandel (analog zum ideologischen lag von Timm)
 - Demokratisierung, d.h. alle ökonomischen Akteure verfolgen eigene Ziele (Grundgedanke der neuen politischen Ökonomie), spiegelt sich darin wider, daß Staatsversagen auftritt. Politiker versprechen Ausgaben, blenden aber die Finanzierung aus. Politische Entscheidungsprozesse führen also dazu, daß der Staat ineffizient produziert, wodurch die Staatstätigkeit – politisch bedingt – ausgeweitet wird.
 - Sonderfaktoren sind vereinzelt, unerwartete Faktoren, z.B. Krisen



IV. Würdigung

Das Wagner'sche Gesetz ist langfristig zutreffend und liefert durchaus befriedigende Erklärungen:

1. Letztlich sind es vor allem politische Entscheidungen, ob man Aufgaben zu Staatsaufgaben macht, die zu einer steigenden Staatsquote führen.
2. Meritorisierung: Politiker beschließen, daß private Güter vom Staat bereitgestellt werden müssen. Fraglich ist, ob bestimmte Aufgaben zwingend dem Staat übertragen werden müssen.
3. Die Bezeichnung "Gesetz" impliziert eine Prognosefähigkeit, die de facto jedoch aufgrund der Unvorhersehbarkeit von Krisen nicht gegeben ist. Es besteht keine Zwangsläufigkeit, sondern ein politisches Problem.

Es gibt viele Faktoren, die permanent eine latente Quelle für die Staatsausgabenausweitung sein können. Andernfalls müssen Barrieren gesucht werden, die die Ausweitung verhindern (z.B. effizienteres Wirtschaften).
4. Staatsversagen/Demokratisierung: Warum ist es so schwer, Staatsausgaben unter Kontrolle zu halten? Das Problem liegt darin, daß alle Wirtschaftspole (Haushalte, Unternehmen) mehr staatliche Leistungen wollen (z.B. Subventionen, Steuern etc.), aber keiner mit Ausnahme des Finanzministers entgegenwirkt. Es besteht also ein asymmetrisches Machtverhältnis.

B. Das Popitz'sche Gesetz

Popitz war überzeugter Zentralist. Er forderte daher die Abschaffung der Länder. Er war zudem ein bekannter Finanzsachverständiger und lieferte grundlegende Beiträge zur Theorie des Finanzausgleichs.

I. Charakterisierung

Popitz stellte die Frage, *wer* in einem föderativen System die Aufgaben (Staatstätigkeit) erfüllen soll. Das Popitz'sche Gesetz behandelt das Problem der Aufteilung der Aufgaben im föderativen Staat.

- ursprünglicher Gedanke Popitz': Gesetz von der Anziehungskraft des größten Etats
Popitz meinte den Zentralstaat mit dem zentralen Etat als größtem Etat.
- spätere Interpretation: Gesetz von der Verwischung der Aufgabenabgrenzung
Verantwortlichkeiten zwischen den Ebenen werden unklarer, die Trennung der Aufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geringer.

Das sog. Popitz'sche Gesetz von der "Anziehungskraft der größten (d.h. zentralen) Etats" unterstellt eine langfristige Zentralisierungstendenz der öffentlichen Aufgaben im föderativen Staat. Ergänzend behauptet Popitz außerdem eine Tendenz zur "Verwischung der Aufgabenabgrenzungen".

II. Empirischer Befund

Mißt man die Aufgabenverlagerung an den Ausgabenentwicklungen, so wird das Popitz'sche Gesetz für Deutschland empirisch allenfalls teilweise bestätigt. Dagegen läßt sich die zweite Popitz'sche These – vor allem in den 60er Jahren – eher belegen (Stichworte: "Politikverflechtung", "Gemeinschaftsaufgaben", "Mischfinanzierungen").

Der empirische Befund ist besser bei den Ausgaben zu messen, obwohl dies a) von Popitz nicht explizit gemeint war und b) sich Aufgaben teilweise schlecht in Ausgaben niederschlagen. Quantifizierbare Aussagen sind jedoch nur über der Betrachtung der Ausgaben möglich.

Finanzhistorisch spricht man vom Finanzföderalismus. Im säkularen Wandel läßt sich eine relative Konstanz der Anteile an den Staatsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden (von jeweils zwischen 20% und 50%) beobachten. Nur im 2. Weltkrieg waren die Dimensionen stark verschoben (vor dem Krieg Bund bei 90%, danach Länder bei 70%). Seit Kriegsende nimmt der Anteil des Bundes tendenziell ab.

III. Erklärungsansätze

Als Begründungen für die von ihm behauptete Zentralisierungstendenz führt Popitz vor allem an: (1) Finanzielle Einflüsse (unterschiedliche Finanzkraft von Zentralstaat und Gliedstaaten sowie Zugang nur des Zentralstaats zur Notenbank), (2) politische Faktoren und (3) wachsende Ansprüche der Bürger an den (Zentral-)Staat.

Begründungsansatz bei Popitz (lt. Hansmeyer/Zimmermann 1984):

1. "Allgemein-politische" Argumente

- Aufgabe der "äußeren und inneren Selbstbehauptung" (Landesverteidigung nach außen bzw. Sicherheit und Ordnung nach innen): es gibt keine zwingenden Gesetzmäßigkeiten, sondern vor allem ökonomische bzw. politische Entscheidungen liefern Argumente für Zentralisierung (sog. Politikverflechtung).
- einheitliche Wirtschaftspolitik: zentralstaatliche Versorgung (Mischfinanzierung, da offiziell Landesaufgaben, bei denen der Bund jedoch massiv mitwirkt)
- "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse" bzw. die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im Bundesgebiet (Quasi-Generalklausel in Art. 72 GG)
- Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG) wie Hochschulausbau, Verbesserung der Agrarstruktur oder Küstenschutz: kooperativer Föderalismus (der Bund arbeitet bei Landesaufgaben mit) vs. Wettbewerbsföderalismus (es wäre gut, wenn zwischen Bund und Ländern bzw. Ländern untereinander Wettbewerb herrschen würde).

2. "Einnahmepolitische" Argumente
 - Steuereinnahmen der Länder seien zu gering und zu heterogen. Nach dem Wettbewerbsgedanken müßten die Länder eigene Steuern haben.
 - Zugang zur Zentralen Notenbank nur für Zentrale (nur für Bund, nicht für Länder). Dieser Punkt ist heute hinfällig, es gibt gar keine Verschuldungsmöglichkeit für Bund, Länder oder sonstige.
3. "Finanzpsychologische" Argumente
 - Reichstag als resonanzstärkstes Forum
 - Tendenz zur Massenforderung
 - "Subsidiaritätsprinzip"
4. "Normative" Argumente – was wollte Popitz eigentlich?
 - Einfachheit und Sparsamkeit durch zentralen Haushalt (durchaus fraglich)
 - einheitliche Wirtschaftspolitik

Manche der Argumente treffen zu, allerdings sind viele politisch durchgesetzt

IV. Würdigung

Popitz empfand sein "Gesetz" primär als zeitbezogene Aussage.

Er wollte das Gesetz normativ (maßgebend, weil aus seiner Überzeugung so gewollt).

C. Das Brecht'sche Gesetz

I. Charakterisierung

Brechts zentrale Aussage war das Gesetz von der progressiven Parallelität von Ausgaben und Bevölkerungsmassierung (d.h. zunehmender Urbanisierung).

Speziell in bezug auf die demographischen Bestimmungsfaktoren der öffentlichen Ausgabenentwicklung behauptet das sog. "Brecht'sche Gesetz" eine "progressive Parallelität von Ausgaben- und Bevölkerungsmassierung". Wie bei Wagner und bei Popitz, ist allerdings auch bei Brecht eine erhebliche normative Komponente in Rechnung zu stellen.

Demnach seien der Anteil der Staatsausgaben am Volkseinkommen sowie die Staatsausgaben pro Kopf Funktionen, die von Dichte und Urbanisierung abhängen.

II. Empirischer Befund

Im Gegensatz zum Wagner'schen und Popitz'schen Gesetz läßt sich die These von Brecht empirisch weitgehend bestätigen. Allerdings gilt der unterstellte Zusammenhang nicht für alle Ausgabenarten in gleicher Weise.

- Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen: Staatsausgaben pro Kopf steigen mit der Gemeindegröße
- Ausgaben in Großstädten sind teurer als in ländlichen Gebieten.
- In dicht besiedelten Gebieten fallen überproportionale Ausgaben z.B. für Sicherheit und Ordnung, Verwaltung, Erziehung, Kultur, Bildung, Verkehr, Umwelt, Versorgungssysteme oder umweltpolitische Maßnahmen an, da höhere mengenmäßige Bedarfe und mehr Ausgabenkategorien vorliegen. Relativierend muß angefügt werden, daß es auch degressive Kategorien gibt, insbesondere bei Kategorien mit sprungfixen Kosten (Feuerwehr, Schulen) sinken die Durchschnittskosten. Daneben sind manche Kategorien von politischen Entscheidungen beeinflusst.

III. Erklärungsansätze

mögliche Ursachen des Brecht'schen Gesetzes:

1. "Preiskomponente", d.h. höhere Kosten je Inputeinheit (z.B. Grund und Boden, Löhne)
2. (objektiv) zusätzliche Aufgaben
 - zur Kompensation negativer Verstädterungsfolgen (z.B. Umweltprobleme, Kriminalität, Slums)
 - objektiv steigendes Leistungsniveau: z.B. mehr Schulen, Straßen, Kulturausgaben
3. sozialpsychologische Komponente: subjektive Steigerung der Bedarfsnormen (was man glaubt, sich leisten zu müssen)
4. verbesserte Finanzausstattung (?) – wird von Politikern gern als Ausrede benutzt

IV. Würdigung

Die empirische Bestätigung könnte auf die Ansprüche der Bürger zurückzuführen sein.

Bei einer systematischen Betrachtung der möglichen Ursachen sind im übrigen komplizierte Interdependenzen zwischen Bedarfs-, Kosten- und Finanzstruktur zu berücksichtigen (K. Littmann). Von einem "Gesetz" (im sozialwissenschaftlichen Sinne) könnte dann nicht mehr gesprochen werden.

Zweiter Teil: Der Staat als Wirtschaftseinheit besonderer Art

§4 Rechtfertigungsprobleme der Staatstätigkeit

sehr wichtig!!

Wann ist Staatshandeln akzeptabel, vertretbar, sinnvoll? Welche Gegenargumente gibt es?

Der gesamte §4 befaßt sich im Grundsatz nur mit Allokationsproblemen (wie werden Ressourcen verwendet?).

Es ist eine Effizienz der Allokation anzustreben.

A. Externe Effekte

I. Charakterisierung

Externe Effekte entstehen, wenn das Handeln von Wirtschaftssubjekten Wirkungen bei anderen erzeugt, wobei diese Wirkungen nicht in den Preismechanismus eingehen.

Die Notwendigkeit von Staatstätigkeit wird häufig damit begründet, daß bei privaten Gütern sog. "externe Effekte" auftreten. Das sind aus der Aktivität eines Wirtschaftssubjekts bei anderen Wirtschaftssubjekten resultierende Wirkungen, die nicht durch den Preismechanismus gesteuert (bzw. "internalisiert") werden.

Das Grundproblem liegt in falscher Allokation (falsche Preise, falsche Mengen).

Externe Effekte lassen sich in "pekuniäre" und "technische" externe Effekte unterscheiden:

- "pekuniäre" Effekte werden über den Marktmechanismus internalisiert. Dies führt zu einer effizienten Allokation (Wohlfahrtsmaximierung).
- "technische" externe Effekte werden nicht im Marktmechanismus erfaßt und daher auch nicht internalisiert. Die daraus entstehende ineffiziente Allokation sorgt für Wohlfahrtsverluste. Die Effizienzverluste treten aufgrund von partiellem Marktversagen auf.

Arten von technischen externen Effekten:

- negative: Nutzenverluste ohne Entschädigung (z.B. Erkrankung in Folge von Luftverschmutzung)
- positive: Nutzenzuwachs ohne Bezahlung (z.B. kostenloses Betrachten des Nachbargartens)
Bekanntester positiver externer Effekt ist die Nutzung öffentlicher Güter, ohne dafür individuell etwas bezahlen zu müssen (z.B. Landesverteidigung)

Daneben wird differenziert in totale und partielle externe Effekte:

- totale externe Effekte betreffen im Grundsatz alle Bürger (z.B. Klimaschäden aufgrund von Schadstoffemissionen, Landesverteidigung). Öffentliche Güter sind hier einzuordnen.
- partielle externe Effekte betreffen nur einen (möglicherweise sehr eingeschränkten) Teil der Bevölkerung (z.B. störender Rauch vom Grillfest des Nachbarn)

II. Wirkungen

Skript S.25

- Die externen Grenzkosten (GK_{ext}) werden von den Anbietern nicht in den Marktmechanismus eingebracht. Um diesem gesamtwirtschaftlich nicht sinnvollen Prozeß entgegenzuwirken, wird den Anbietern eine Stücksteuer in Höhe von a auferlegt. Diese Steuer betrachten die Anbieter als zusätzliche Grenzkosten und versuchen, sie auf ihre Preise überzuwälzen. Der Preis steigt also von p_0 auf p_1 , die nachgefragte Menge sinkt von x_0 auf x_1 . Es erfolgt also eine teilweise Überwälzung im Preis.
- Es stellt sich die Frage, warum diese Preiserhöhung gesamtwirtschaftlich von Vorteil ist.
 - Für sich genommen sind Produzentenrente und Konsumentenrente jeweils zurückgegangen.
 - Man spricht von einer "Zusatzlast der Besteuerung" ("excess burden"), denn der Last der Steuer steht zwar ein Staatsnutzen gegenüber, allerdings ist steuerliche Belastung größer.
 - Die Steuer bewirkt einen Rückgang der externen Kosten um $DEFG$. Dieser Wohlfahrtsgewinn kompensiert den zusätzlichen Wohlfahrtsverlust DEG über, so daß ein positiver Saldo GEF stehen bleibt. Externe Effekte sind deshalb wichtig, weil insgesamt ein positiver Wohlfahrtseffekt entsteht.
- Wird die Steuer direkt beim Konsumenten erhoben, verschiebt sich die aggregierte Nachfragekurve nach unten.

Skript S.26

- In diesem Fall wird zuwenig produziert. Auch dies müßte korrigiert werden.
- MW_{ext} ist der externe Nutzen, der nicht in das Nachfrageverhalten der Konsumenten einfließt. Die Summe aus MW_{int} und MW_{ext} bezeichnet den gesamten "sozialen" Nutzen. Es handelt sich um eine hypothetische Nachfragekurve, die zu einer Ausdehnung der Produktionsmenge führen würde. Diese höhere Nachfrage wird auch erreicht, wenn den Nachfragern eine zweckgebundene Subvention gezahlt wird, wodurch die Nachfrager bereit sind, den von den Anbietern geforderten höheren Preis p_1+s zu bezahlen.
- Dem wohlfahrtssteigernden zusätzlichen externen Nutzen $FGHI$ steht ein Bruttowohlfahrtsverlust durch Kosten, denen kein zusätzlicher Nutzen entgegensteht, in Höhe von FGH entgegen. Per Saldo verbleibt ein Nettowohlfahrtsgewinn von IFH .

Es ist sinnvoll, externe Effekte zu internalisieren, um positive Wohlfahrtseffekte zu erreichen.

In der Realität bestehen aber massive Informationsprobleme. Der genaue Verlauf von Angebots- und Nachfragekurve sowie insbesondere der externen Kosten- und Nutzenkurve ist z.B. meist unbekannt oder zumindest nicht wie hier angenommen konstant. Dieses Problem ist eventuell durch eine Pigou-Steuer bzw. -Subvention lösbar.

Bei externen Effekten entsteht also eine falsche Allokation. Daraus ergeben sich die Effizienzfrage und die Frage der Gefährlichkeit externer Kosten

Externe Effekte sind gesamtwirtschaftlich unerwünscht, weil sie zu allokativen Verzerrungen (d.h. suboptimaler oder überoptimaler Produktion) führen. Durch den Einsatz finanzpolitischer Instrumente ("Pigou-Steuern" bzw. "Pigou-Subventionen") läßt sich theoretisch eine Internalisierung der externen Effekte und damit eine allokativen Effizienzsteigerung erreichen.

III. Die "kleine Gruppe" als Sonderfall

Der Markt könnte funktionieren, wenn Eigentumsrechte klar definiert wären, so daß die Anbieter gezwungen wäre, dies einzukalkulieren.

Solche "Property Rights" bestimmen, wer welche Güter kaufen, verkaufen oder nutzen darf.

Kernproblem der externen Umweltschäden ist nicht Marktversagen, sondern Versagen der Eigentumsordnung. Der Staat müßte hier seine Vorstellungen durchsetzen können.

Coase-Theorem, vgl. Skript S.27

Für den Fall einer 'kleinen Gruppe' ist eine effiziente Lösung u.U. auch durch private Verhandlungen möglich. Das von R.H. Coase entwickelte Theorem ("Coase-Theorem") zeigt, daß bei klar definierten Eigentumsrechten eine effiziente Lösung zustande kommt, wenn die Transaktionskosten nicht zu hoch sind; die Verteilung der Eigentumsrechte ist dabei nur unter distributivem Aspekt von Bedeutung.

- A sei ein Produzent, B ein durch dessen Produktion Geschädigter.
- Die GS-Kurve sagt aus, welcher zusätzliche Schaden (gemessen in Geldeinheiten) B erleidet, wenn eine zusätzliche Einheit produziert wird. Dieser zusätzliche Schaden entspricht der Zahlungsbereitschaft der B, damit die Produktionsmenge reduziert wird.
- 1. Fall: A hat das Recht auf uneingeschränkte Produktion. A realisiert sein Gewinnmaximum in Q_1 . B kann A eine Kompensation dafür anbieten, daß A die Produktion reduziert. A läßt sich die Produktion also teilweise abkaufen. B wird maximal den Betrag anbieten, den er durch den Produktionsrückgang gewinnt (durch einen geringeren Grenzscha-den). A wird auf das Angebot eingehen, wenn die Kompensationsleistungen größer sind als der Rückgang des Gewinns.
- 2. Fall: B hat das Recht quasi auf ein schadenfreies Leben. Will A produzieren, muß er B dafür entschä-digen. Wieder ergibt sich ein Verhandlungsprozeß, wobei B minimal seinen entstehenden Grenzscha-den verlangen wird und A höchstens soviel bezahlen wird, daß sein Grenzgewinn nicht negativ wird.
- In beiden Fällen werden sich A und B nach den Verhandlungen auf die Produktionsmenge Q^* einigen, womit allokativ ein effizientes Ergebnis erreicht wird.
- Ein großer Unterschied besteht jedoch im Distributionsergebnis: Im 1. Fall bezahlt B an A. Man spricht von Nutznießerprinzip, weil B Nutznießer des Produktionsrückgangs ist. Im 2. Fall hingegen zahlt A an B, damit er produzieren darf. Man spricht hier vom Verursacherprinzip.

Das Coase-Theorem besagt, daß durch Verhandlungen zwischen den Betroffenen eine Internalisierung der exter-nen Effekte erreicht werden kann. Dies funktioniert allerdings nur dann, wenn Rechte genau definiert und keine Transaktionskosten auftreten, was allenfalls in einer kleinen Gruppe (von Verhandlungspartnern) der Fall ist.

Zusammenhang zwischen externen Effekten, Property Rights und Transaktionskosten

- Property Rights (Verfügungsrechte, Eigentumsrechte) sind Teilrechte an einem knappen Gut:
 - Nutzung der Sache, Erträge aus der Nutzung, Veränderung der Sache und Veräußerung der Sache sind alle möglichen ökonomischen Rechte, die an einem Gut definiert werden können.
 - Property Rights definieren das Recht, bestimmte Handlungen vorzunehmen und von anderen das Unterlassen bestimmter Handlungen zu verlangen.
- Transaktionskosten
 - Aus ökonomischer Sicht sind Transaktionen Verträge im weiteren Sinne, wobei bei einem Vertrag jeweils Property Rights ausgetauscht werden. Beim Vertrags-schluß entstehen Transaktionskosten, nämlich in Form von Such-, Verhandlungs-, Kontroll- und Durchsetzungskosten.
- Zusammenhang mit externen Effekten
 - Property Rights sind oft gar nicht spezifiziert, d.h. niemand verfügt über Rechte oder Teilrechte (z.B. Umwelt), oder nicht spezifizierbar, d.h. das Verfügungsrecht ist schwer durchsetzbar oder kontrollier-bar. Oft existieren zudem sehr viele "Vertragspartner". Daher sind bei bedeutenden externen Effek-ten (Umweltprobleme) die Transaktionskosten sehr hoch.
- Zusammenhang mit dem Coase-Theorem

- Sind die Transaktionskosten sehr hoch, werden Verträge wie im Coase-Theorem vorgesehen nicht zustande kommen. Daher sind Verhandlungen in kleinen Gruppen notwendig, um die Transaktionskosten niedrig zu halten.
- Voraussetzung dafür, daß es überhaupt zu Verhandlungen kommt, ist, daß die Rechte auch genau spezifiziert oder spezifizierbar sind.
- Die Zuordnung der Property Rights ist sowohl für die Höhe der Transaktionskosten als auch für die Allokationseffizienz und für das Verteilungsergebnis von Bedeutung.

B. Reine öffentliche Güter

Die Theorie der öffentlichen Güter ist eine normative Theorie. Sie versucht eine Antwort auf die Frage zu geben, ob der Staat eine spezielle produktionspolitische Funktion hat. Nach heutiger Auffassung befriedigt der Staat Kollektivbedürfnisse.

I. Charakterisierung

Die kollektive Bereitstellung öffentlicher Güter wird damit begründet, daß der Markt bei bestimmten von der Gesellschaft benötigten Gütern versagt. Teilweise würden nämlich über den Markt von der Gesellschaft benötigte (öffentliche) Güter überhaupt nicht angeboten (→ reine öffentliche Güter). Darüber hinaus würden bei rein privater Produktion jedoch auch bestimmte (private) Güter nur in unzureichender Menge bereitgestellt (→ meritorische Güter)

Charakterisierung rein privater und rein öffentlicher Güter

- rein privates Gut

Als Kriterien zur Abgrenzung rein öffentlicher Güter von rein privaten Gütern werden vor allem das Ausschlußprinzip und die Rivalität im Konsum herangezogen. Bei rein privaten Gütern ist das Ausschlußprinzip anwendbar, d.h. zahlungsunwillige Individuen können vom Konsum ausgeschlossen werden, und es liegt Rivalität im Konsum vor. Dabei wird der Nutzen aus rein privaten Gütern vollständig internalisiert.

- Ausschließbarkeit von Konsum: Zahlungsunwillige können das Gut nicht konsumieren.
- Rivalität im Konsum: Bei der Nutzung eines Gutes kann niemand anderes es nutzen. Zusätzliche Nutzer verringern den Nutzen (Konsummenge) der bisherigen Nutzer.
- Konsequenz: Ein Konsument muß eine Zahlungsbereitschaft offenbaren, um das private Gut nutzen zu können.

- rein öffentliches Gut

Rein öffentliche Güter sind dagegen durch die Nichtanwendbarkeit des Ausschlußprinzips und Nichtrivalität im Konsum charakterisiert. Nichtausschließbarkeit ist entweder auf technische oder ökonomische Ursachen zurückzuführen. Nichtrivalität im Konsum bedeutet, daß ein rein öffentliches Gut allen Nutzern in der gleichen Menge zur Verfügung steht, ohne daß neu hinzukommende Nutzer die Nutzungsmöglichkeiten der bisherigen Nutzer schmälern.

- Nicht-Ausschließbarkeit im Konsum: Zahlungsunwillige können nicht vom Konsum des Gutes ausgeschlossen werden. Die Nicht-Ausschließbarkeit ist technisch bedingt oder kostenbedingt.
- Alle Konsumenten (z.B. Bürger eines Staates) konsumieren dieselbe Menge, aber nicht für alle stiftet das Gut denselben Nutzen.
- Nicht-Rivalität im Konsum: Zusätzliche Nutzer verringern nicht den Nutzen der bisherigen Nutzer. Gemeinsamer Konsum ist vorteilhaft (Kollektivgut). Man spricht von Skalenvorteilen in der Nutzung öffentlicher Güter.
- Entscheidend ist also, daß die Opportunitätskosten eines zusätzlichen Nutzers gleich null sind, d.h. ein zusätzlicher Nutzer verursacht keine zusätzlichen Kosten.
- Konsequenzen: Ein Konsument muß seine Zahlungsbereitschaft nicht offenbaren, um ein öffentliches Gut nutzen zu können. Im Vergleich zu privaten Gütern verändern sich die optimalen Allokationsbedingungen.

II. Effiziente Bereitstellung reiner öffentlicher Güter

Die Bedingung für die effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter geht im Grundsatz von der gleichen Preisbildungsregel wie bei privaten Gütern aus (Grenznutzen = Grenzkosten). Allerdings bedingt das bei privaten Gütern einen gleichen Preis bei unterschiedlichen Nachfragemengen, bei öffentlichen Gütern dagegen unterschiedliche 'Preise' bei gleicher Nachfragemenge.

Skript S.29

- Nachfragekurven geben den Grenznutzen eines Gutes (zusätzlicher Nutzen bei zusätzlicher Einheit) an.
- Bei privaten Gütern erfolgt die Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage über horizontale Aggregation:
 - Im Punkt E gilt: Preis = Grenzkosten. Beide Konsumenten zahlen den Preis C, wobei A die Menge F, B die Menge G konsumiert.
 - Die Bedingung für die optimale Allokation von privaten Gütern lautet: $p = GK = GN_A = GN_B$ (Grenzkosten sind gleich dem Grenznutzen jedes einzelnen Nutzers). Im Optimum gilt: gleicher Preis, unterschiedliche Mengen.
- Diese Bedingung verändert sich bei der Betrachtung öffentlicher Güter, wobei die veränderte Allokationsbedingung ausschließlich auf der Eigenschaft der Nicht-Rivalität beruht:
 - Bei der Menge N des öffentlichen Gutes kann A das Gut mit dem Grenznutzen M und B das Gut mit dem Grenznutzen L konsumieren. Bei öffentlichen Gütern konsumieren alle definitionsgemäß die gleiche Menge, haben aber unterschiedlichen Grenznutzen.
 - Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage bei der Menge N ist $M + L = K$. Die Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage erfolgt also durch vertikale Aggregation.
 - Die Allokationsbedingung im Optimum lautet: $GN_A + GN_B = GK$ (Summe der Grenznutzen ist gleich den Grenzkosten). Im Optimum gilt: gleiche Menge, unterschiedliche Preise.
- Ein zusätzlicher Nutzer C verringert den Nutzen nicht, kann sich aber an den Kosten beteiligen. Dies bezeichnet man als Skaleneffekte in der Nutzung öffentlicher Güter. Im Optimum wird eine größere Menge des öffentlichen Gutes bereitgestellt.
- Effiziente Preisbildung bei öffentlichen Gütern: $\Sigma GN_{\bar{O}} = GK_{\bar{O}}$
- Effiziente Preisbildung bei öffentlichen und privaten Gütern: $\Sigma GRS_{P,\bar{O}} = GRT_{P,\bar{O}}$ (die Summe der Grenzraten der Substitution muß gleich der Grenzrate der Transformation sein)

Die "Samuelson-Bedingung" beschreibt die Voraussetzungen für eine gleichzeitige effiziente Bereitstellung privater und öffentlicher Güter. Danach muß die Summe der individuellen Grenzraten der Substitution zwischen öffentlichen und (beliebigen) privaten Gütern gleich der Grenzrate der Transformation zwischen diesen Gütern sein.

III. Strategisches Verhalten: Das free-rider-Problem

Aufgrund der Eigenschaft der Nicht-Ausschließbarkeit wird keiner freiwillig für die Nutzung des öffentlichen Gutes etwas bezahlen: Rational handelnde Individuen werden ihre wahren Präferenzen für das öffentliche Gut nicht offenbaren bzw. verschleiern. Jeder wird daher als Trittbrettfahrer (free rider) handeln. Handeln aber alle Individuen so, äußert niemand eine Nachfrage nach dem Gut. Obwohl alle eigentlich das Gut wünschen, fragt es keiner nach, infolgedessen es auch niemand bereitstellt. Individuell rationales Verhalten führt somit kollektiv zu einem irrationalen Ergebnis

Der fehlende Ausschlußmechanismus bei öffentlichen Gütern führt zum sogenannten "free-rider"- oder "Trittbrettfahrerverhalten". Rational handelnde Individuen verschleiern ihre wahren Präferenzen für öffentliche Güter, um nicht an deren Finanzierung beteiligt zu werden. Wenn sich alle Individuen so verhalten, ist die Bereitstellung durch den Staat erforderlich.

Beispiel für die Rationalitätenfalle bei reinen öffentlichen Gütern:

- Es gebe ein öffentliches Gut in fixer Menge, dessen Bereitstellungskosten 8 GE betragen. 2 Individuen A und B ziehen jeweils einen individuellen Nutzen aus dem Konsum des öffentlichen Gutes von 6 GE.
- Kalkül des A:
 - ① öffentliches Gut wird bereitgestellt, B trägt die gesamten Kosten: $U_A = 6, U_B = -2$
 - ② öffentliches Gut wird bereitgestellt, A und B tragen die Kosten gemeinsam: $U_A = 2, U_B = 2$
 - ③ öffentliches Gut wird nicht bereitgestellt: $U_A = 0, U_B = 0$
 - ④ öffentliches Gut wird bereitgestellt, A trägt die gesamten Kosten: $U_A = -2, U_B = 6$
- Defektieren (keine Beteiligung an der Finanzierung) ist die strategisch dominante Option, denn geht A davon aus, daß B sich beteiligt, ist es für ihn besser, free rider zu sein (① besser als ②). Unter der Annahme, daß B defektiert, erzielt jedoch auch den größeren Nutzen, wenn er sich nicht beteiligt (③ besser als ④).
- Somit ist es für A unabhängig von der Entscheidung des B besser zu defektieren. Für A besteht also der Anreiz zum free rider, da dies die individuell rationale Strategie ist. Analog ist auch für B Defektieren die individuell rationale Strategie.
- Wenn beide – individuell rational – defektieren, führt dies jedoch zu einer kollektiv irrationalen Entscheidung, denn obwohl beide das Gut wünschen und die Bereitstellung wohlfahrtssteigernd wäre (② gegenüber ③), kommt das Gut nicht zustande. In diesem Punkt liegt die Rechtfertigung für einen Eingriff des Staates.

Falls es Selektionsmechanismen in Form von Lernprozessen gibt, ist dieses Phänomen so jedoch nicht haltbar. Zudem ist die Gruppengröße entscheidend: Ob eine Gruppe zustande kommt, die ein Gut kollektiv bereitstellt, hängt von deren Struktur ab. Bei kleinen Gruppen wird eine free-rider-Position sofort offensichtlich und wird sanktioniert, was diese Haltung unwahrscheinlicher als in großen Gruppen macht.

IV. Mischgüter

Die meisten Güter in der Realität sind Mischgüter, d.h. sie enthalten Elemente von öffentlichen und von privaten Gütern gleichermaßen.

Mischgüter besitzen Eigenschaften sowohl privater als auch kollektiver Güter. Von Bedeutung sind hierbei insbesondere die Nutzerzahl ("Clubgüter") und der Ort der Bereitstellung ("lokale öffentliche Güter").

Man unterscheidet zwei Arten von Mischgütern, vgl. Skript S.28:

- Mautgüter: der Ausschluß ist machbar, obwohl keine Rivalität besteht, z.B. Benutzung einer Autobahn. Mautgüter sind meist privatisierbar.
- Allmendegüter: Es besteht Rivalität, aber der Ausschluß wird nicht praktiziert oder ist nicht durchsetzbar. Der Begriff leitet sich von Allmende (Dorfwiese, die allen zur Verfügung steht) ab. Dabei entsteht die "Tragik der Allmende": Individuell ist es rational, das Gut zu nutzen, kollektiv ist dies aber irrational, da das Problem der Übernutzung auftritt. Eigentumsrechte sind i.d.R. nicht klar definiert oder nicht exklusiv.

In der Literatur tritt anstelle von Mischgütern auch die Bezeichnung Clubgüter auf:

- Clubgüter sind nichtstaatliche Kollektivgüter, bei denen keine Rivalität besteht, der Ausschluß aber nicht praktiziert wird. Der Begriff Clubgut bezieht sich darauf, daß ein Club auf freiwilliger Basis durch gleiche Interessen entsteht, wobei die Nutzung eines Angebots auf die Beitragszahler beschränkt ist.
- Der Gedanke der Clubgüter ist übertragbar auf räumliche Clubs (insbesondere lokale öffentliche Güter, d.h. auf kommunaler Ebene für bestimmte Bürger bereitgestellte Güter) und auf funktionale Clubs (z.B. Interessengemeinschaft).
- Gibt es zu viele potentielle Mitglieder, kann die Bereitstellung allerdings nicht der Freiwilligkeit überlassen werden.

C. Meritorische Güter

I. Charakterisierung der meritorischen Güter

Nach Musgrave sind meritorische Güter solche privaten Güter, bei denen der Markt funktioniert bzw. funktionieren könnte, der Staat aber eingreift. Unter Meritorisierung versteht man das Ziel, eine größere Nachfrage und Produktion eines Gutes als über den Markt möglich zu erreichen. Die Beschränkung der Produktion nennt man Demeritorisierung, die betroffenen Güter heißen demeritorische Güter.

Das Konzept der sog. meritorischen Güter ("merit goods" bzw. "demerit goods") geht auf R.A. Musgrave zurück. Es handelt sich dabei um Güter, bei denen grundsätzlich die Bedingungen für ein Marktangebot gegeben sind, der Staat jedoch ein davon abweichendes Versorgungsniveau zu realisieren versucht.

Sowohl bei meritorischen als auch bei demeritorischen Gütern handelt es sich grundsätzlich um private Güter, deren Bereitstellung über den Markt erfolgt. Der staatliche Eingriff wird dadurch gerechtfertigt, daß ein öffentliches Bedürfnis nach höherem bzw. geringerem Konsumniveau besteht.

Die Meritorisierung erfolgt z.B. über Subventionierung, die Demeritorisierung z.B. über Verbote oder Besteuerung (z.B. wird so die Tabaksteuer gerechtfertigt).

Grundproblem hierbei ist der Widerspruch zum individualistischen Prinzip (d.h. der Einzelne entscheidet), denn die Entscheidung, ob ein Gut meritorisch ist, trifft die politische Ebene in ihrem eigenen Interesse. Eine elitäre Führungsgruppe nimmt sich also das Recht heraus, über Individualpräferenzen zu entscheiden.

II. Rechtfertigungsversuche einer (De-)Meritorisierung

Gegen die Meritorisierung spricht vor allem der methodologische Individualismus, wonach Einschätzungen des einzelnen maßgebend sind.

Head liefert drei Rechtfertigungsgründe für eine Meritorisierung

Nach Head lassen sich meritorische Eingriffe aus normativer Sicht folgendermaßen rechtfertigen: (1) Verzerrte Präferenzen der Individuen, (2) meritorische Güter als Instrument der Distributionspolitik, und (3) meritorische Güter als private Güter mit externen Erträgen bzw. Kosten. Problematisch ist jedoch, daß letztlich immer Eingriffe in die Konsumentensouveränität erfolgen.

1. verzerrte Präferenzen:

Die Behauptung, "die politische Elite weiß das besser", rechtfertigt die Meritorisierung, wobei auf jeden Fall in die Konsumentensouveränität eingegriffen wird und zudem die Finanzierung ungeklärt bleibt.

- "Unkenntnis", d.h. mangelnde Information

Die Bürger wissen gar nicht, wie wichtig manche Güter (z.B. Bildung) sind, weshalb ein Zwang auferlegt wird. Eventuell erfolgt dann eine Legitimation ex post, womit kein Verstoß gegen die Konsumentensouveränität vorliegt. Dem wird entgegengehalten, daß alternativ zum Eingriff auch eine Informationsverbesserung Abhilfe schaffen könnte.

- "Irrationalität"

Trotz besseren Wissens werden aus eigennützigen Überlegungen falsche Entscheidungen getätigt (z.B. Alkohol, Raubbau an Naturschätzen). Die Legitimation zum Eingriff ist hier wegen Verstoßes gegen das langfristige Eigeninteresse des Individuums gegeben. Fraglich ist, wer die Grenze zieht.

2. Distributionsziele

Die Meritorisierung erfolgt aus Distributionsüberlegungen (Verteilungsfrage) heraus, damit auch Bezieher niedriger Einkommen die Güter in Anspruch nehmen können (z.B. sozialer Wohnungsbau, staatliches Gesundheitswesen – Angebot zu nicht marktgerechten Preisen). Trotzdem wird gegen die Konsumentensouveränität verstoßen.

- Die distributionspolitische Überlegenheit ungebundener Transfers, nämlich daß Bürger selbst aufgrund ihrer individuellen Präferenzen entscheiden können, wird nicht beachtet.
- Bei dieser Form kommt nur in den Genuß der Meritorisierung, wer das Gut auch nachfragt.

3. Kollektivgut als Kuppelprodukt

Von der Meritorisierung gehen positive externe Effekte aus: z.B. ist Impfschutz prinzipiell eine rein private Angelegenheit. Lassen sich jedoch viele impfen, strahlt dies positive externe Effekte auf das Kuppelprodukt und öffentliche Gut "Ansteckungsgefahr" aus. Allerdings sind mit diesem Ansatz Eingriffe in die Konsumentensouveränität letztlich überall zu rechtfertigen, da häufig positive externe Effekte bestehen. In vielen Bereichen wären zudem auch Verhandlungslösungen denkbar.

Der Ansatz der meritorischen Güter war ein Versuch, die Lücke der normativen Rechtfertigung für Staatstätigkeit zu schließen. Allerdings bleiben folgende Probleme:

- Eingriffe sind immer verbunden mit einem Eingriff in die Konsumentensouveränität.
- Eingriffe erfolgen dort, wo Bürger dies gar nicht wünschen.
- Dort, wo externe Effekte vorliegen, ist die Meritorisierung nicht notwendig.
- Die Finanzierung bleibt unberücksichtigt.

Schließlich ist die Meritorisierung zwar nicht zu rechtfertigen, aber positiv empirisch zu erklären.

D. Natürliche Monopole

I. Charakterisierung

Natürliche Monopole treten auf, wenn langfristig sinkende Durchschnittskosten gegeben sind. Bei einem hohen Fixkostenblock ist gegeben, daß die Durchschnittskosten im relevanten Bereich (im Marktgleichgewicht) fallen. Die volkswirtschaftliche Bereitstellung bei diesen Gütern ist im Monopol am effizientesten, da dann minimale Durchschnittskosten erreicht werden.

Ein staatliches Eingreifen in den Marktprozeß wird auch mit der Existenz "natürlicher" Monopole begründet. Diese zeichnen sich durch langfristig sinkende Durchschnittskosten aus, was dazu führt, daß auf lange Sicht nur ein Unternehmen am betreffenden Markt verbleibt. Um dennoch eine volkswirtschaftlich effiziente Produktionsmenge zu erreichen, kann der Staat in Form von Preisregulierungen oder über öffentliche Unternehmen korrigierend eingreifen.

Problematisch ist dabei folgendes, vgl. Skript S.30:

1. Wird ein Monopolist zugelassen, wird dieser Gewinnmaximierung anstreben, wozu er eine niedrigere Menge zu einem höheren Preis bereitstellt.
Der Staat muß daher die optimale Lösung erzwingen, indem er einen Preis aufzwingt, der einem Preis unter Konkurrenzdruck entspricht. Dies wäre im Punkt E (Preis in Höhe der Grenzkosten) der Fall. Der Unternehmer wird jedoch versuchen, zumindest kostendeckend zu arbeiten, weshalb er auf die Menge x_1 heruntergeht, was wegen des Wohlfahrtsverlustes jedoch nur eine second-best-Lösung darstellt. Diese Problematik kann nur gelöst werden, indem der Staat das Gut anbietet, weil nur so eine Ausbeutung durch den Monopolisten verhindert werden kann.
2. In der Monopolsituation verhält sich der Anbieter als "privater Monopolist":
geringere Menge, höherer Preis, allokativer Ineffizienz (Wohlfahrtsverluste), fehlende Innovationsanreize
Daher wird die Menge x_2 zum Preis p_0 erzwungen.

Wird im natürlichen Monopol von öffentlichen Unternehmen volkswirtschaftlich effizient (entsprechend der Grenzkosten-Preisregel) produziert, so entsteht ein Defizit. Dieses kann über eine entsprechende Subventionierung aus Steuermitteln, über interne Subventionierung, Preisdifferenzierung oder gespaltene Tarife gedeckt werden.

Alternativen der Defizitdeckung im natürlichen Monopol:

- Subventionierung aus Steuermitteln
- interne Subventionierung: bei verschiedenen Produktionsbereichen subventioniert je nach aktueller Ertragskraft der Bereich, der Gewinne abwirft, einen anderen

- Preisdifferenzierung: Konsumentenrenten können durch unterschiedliche Preise für unterschiedliche Nachfrager- bzw. Nutzergruppen besser abgeschöpft werden
- gespaltene Tarife: ein Grundtarif zur Abdeckung der Fixkosten sowie ein belastungsabhängiger variabler Tarif zur Deckung der variablen Kosten

E. Informationsasymmetrien

I. Charakterisierung und ausgewählte Problembereiche

Im Mittelpunkt der Informationsökonomie stehen ungleiche Informationsgrade. Dies ist ein klarer Gegensatz zur neoklassischen Annahme vollständiger Information. Aus der Informationsasymmetrie erwächst die Gefahr möglichen Marktversagens, falls es keine marktlichen Regelungsmechanismen gibt. Zentraler Punkt ist dabei die Wirkung eines opportunistischen Verhaltens von Marktteilnehmern (Opportunisten halten sich nicht an die Spielregeln, da sie ihre Informationsvorteile ausnutzen).

Asymmetrisch verteilte Informationen können die Funktionsfähigkeit von Märkten beeinträchtigen ("Adverse Selektion", "Moral hazard"). Staatliches Eingreifen ist nur dann zu rechtfertigen, wenn mögliche marktliche Regelungsmechanismen Marktversagen nicht beseitigen können und durch die Staatstätigkeit eine Wohlfahrtssteigerung erreicht wird.

Informationsasymmetrien:

- "Adverse Selektion": Problem der "hidden information"
Anbieter und Nachfrager besitzen unterschiedliche Informationsgrade, weshalb man bereits vor Vertragsschluß eine Seite als Opportunisten erwarten muß. Es erfolgt eine Verdrängung guter Qualitäten.
 - Klassisches Beispiel von Akerlof ist der Gebrauchtwagenmarkt: Auf einem scheinbar funktionierenden Markt wissen die Anbieter (Verkäufer) mehr als die Nachfrager. Der Nachfrager ist nur bereit, einen Durchschnittspreis (für ein Auto mittlerer Qualität) zu zahlen. Während die Anbieter schlechter Fahrzeuge auf den Markt drängen, da sie mit diesem Preis zufrieden sind, werden die Anbieter sich mit diesem Preis nicht zufriedengeben, weshalb sie nichts anbieten werden. Die "guten" Qualitäten bleiben dem Markt also fern. Die Nachfrager werden angesichts des gesunkenen Qualitätsstandards ihren Durchschnittspreis senken, worauf noch mehr relativ gute Anbieter aus dem Markt ausscheiden. Der Markt bricht allmählich zusammen, da alle guten Qualitäten verdrängt werden – und dies, obwohl sich die Anbieter rational verhalten (ex ante opportunistisch). Es existiert kein Gleichgewichtspreis, sondern der Preis wird permanent fallen.
- "Moral Hazard" (unmoralisches Wagnis/Versuchung; Exportopportunismus): Problem der "hidden action"
Nach Vertragsschluß wird vertragswidriges Verhalten begangen. Hier kommt die Principal-Agent-Problematik ins Spiel.
 - Typisches Beispiel ist der Markt für Versicherungen gegen Fahrraddiebstahl. Hier besteht der Anreiz, sich vertragswidrig zu verhalten. Die Fahrradversicherung tritt zwar nur ein, wenn das Fahrrad abgeschlossen wurde, allerdings besteht die Versicherungsmentalität, daß man das Risiko erhöht, indem man durch bewußten Leichtsinns mehr Gefährdungszustände herbeiführt.
 - Das Beispiel der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) zeigt, daß Fehlverhalten schwer nachprüfbar ist, weil nur das Individuum selbst ausreichende Informationen über den Krankheitszustand hat, die allerdings beim Vertragsschluß – einzelwirtschaftlich rational – verheimlicht werden. Durch die Inanspruchnahme eines Arztes entstehen gesamtwirtschaftlich nicht rationale Kosten. Als Grund für die GKV wird angeführt: Besteht ein Zwang zur GKV, kann die GKV mit einem Durchschnittsrisiko rechnen und somit die Krankheitskosten kalkulieren. Die Folgen der adversen Selektion können bekämpft werden. Das Problem des Moral Hazard bleibt, d.h. der Markt findet nicht zum markträumenden Gleichgewichtspreis.

II. Alternative Regelungssysteme

Alternative Lösungsansätze bei asymmetrischer Informationsverteilung:

1. marktliche Lösungsansätze

- "Screening" (Durchleuchtung): Die schlechter informierte Seite bemüht sich um bessere Information. Die Nachfrageseite verlangt genauere Informationen (z.B. Prüfungen/Tests) vom Anbieter, um die adverse Selektion (hidden information) zu reduzieren.
- "Signalling": Die besser informierte Seite gibt ein Signal in Form von Zusatzinformationen, z.B. eine von sich aus verlängerte Garantiezeit. Die Kosten sind hierbei asymmetrisch verteilt, denn die Kosten des Signalling sind für Anbieter schlechter Qualitäten ungleich höher als für Anbieter guter Qualitäten.
- Anreizsysteme gegen Moral Hazard, z.B. Prämiensysteme oder leistungsorientierte Bezahlung

2. unterstützende staatliche Regelungen

- nicht-marktliche Instrumente, z.B. die Krankenversicherungspflicht, sollen eine klare Trennung zwischen guten und schlechtern Anbietern verhindern.

F. Vom "Marktversagen" zum "Staatsversagen"?

I. Charakterisierung von Staatsversagen

Staatsversagen liegt vor, wenn die Ergebnisse politischer Willensbildung systematisch von den Präferenzen der Bürger abweichen. Staatsversagen läßt sich als nicht effiziente Allokation von Gütern beschreiben.

Analog zum Begriff des Marktversagens wird von einem Staatsversagen dann gesprochen, wenn der Koordinationsmechanismus "öffentliche Planung" bei der Allokation knapper Ressourcen erhebliche Wohlfahrtsverluste erzeugt und Ergebnisse produziert, die nicht den Präferenzen der Wähler entsprechen.

Die ideale Situation besteht in wohlwollenden Politikern. Der Staat sei ein Idealanbieter, der Marktversagen selbstlos heilt (Nirvana-Approach von Demsetz). Allerdings wirkt ein staatlicher Eingriff wegen fehlender Effizienz im Ergebnis meist wohlfahrtsmindernd.

Marktversagen ist zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Staatstätigkeit. Die hinreichende Bedingung besteht darin, daß die Wohlfahrtssteigerung durch Heilung des Marktversagens gegenüber den wohlfahrtsmindernden Effekten überwiegen.

II. Ursachen von Staatsversagen

Ursachen des Staatsversagens können zum einen im Verhalten der am politischen Entscheidungsprozeß beteiligten Politiker und Bürokraten begründet liegen. Zum zweiten weisen Angebot und Nachfrage nach öffentlichen Leistungen spezifische Eigenschaften auf, die ebenfalls zu einem Versagen des Allokationsmechanismus "öffentliche Planung" beitragen können.

1. Verhaltensbezogene Ursachen

- Eigennutzaxiom als Grundhypothese der Neuen Politischen Ökonomie:
Alle politischen Akteure verhalten sich eigennutzmaximierend. Diese Unterstellung führt zum Marktmechanismus als Motor, der die effiziente Allokation zusammenbringt.
Insofern wird durch die Annahme selbstloser Politiker das sog. "gespaltene Menschenbild der Neoklassik" geschaffen, nämlich durch die Unterscheidung zwischen eigennutzmaximierenden Wirtschaftsakteuren wie Konsumenten und gemeinnützigen Politikern.
Dem wird abgeholfen, indem auch Politikern annahmegemäß eigennutzmaximierend handeln.
- Das Verhalten von Politikern: Stimmenmaximierung
Ausgehend von einer symmetrischen Präferenzverteilung orientieren sich Politiker in ihrer programmatischen Ausrichtung am Medianwähler, um eine Stimmenmaximierung zu erreichen. Die Präferenzen von Minderheiten werden nicht beachtet. Zudem ist das Ergebnis relativ zufällig, da es allein von den

Präferenzen des Medianwählers bestimmt wird. Es ist ebenfalls purer Zufall, ob gerade die gesellschaftlich optimale Menge an Gütern bereitgestellt wird. Schließlich werden sich auch die Programme der verschiedenen Parteien bei Orientierung am Medianwähler annähern. Resultat ist Staatsversagen.

- Das Verhalten von Bürokraten: Budgetmaximierung
Bürokraten haben einen Informationsvorsprung gegenüber Politikern und sind nur unzureichend kontrollierbar. Es ist der eigenständige Anstoß der Bürokratie, mehr auszugeben. Ziel ist also die Budgetmaximierung, d.h. Bürokraten maximieren ihren Nutzen, wenn sie viel Geld ausgeben können. Bürokraten streben demnach aus Eigennutz nach mehr Staatstätigkeit, als Bürger und Politiker eigentlich wollen.
- Maximierung des diskretionären Handlungsspielraums:
Neben der Budgetmaximierung streben Bürokraten zudem nach einer Verausgabung der Mittel nach eigenen Vorstellungen, was einen verschwenderischen Umgang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln induziert. Im Ergebnis kommt es immer zu allokativer Ineffizienz (falsches Gütermengenangebot) und meist auch zu betrieblicher Ineffizienz (verschwenderisches Handeln).
- Worst-case-Szenario ist maximale Staatstätigkeit, denn sie führt zu falscher Allokation und Geldverschwendung.

2. Eigenschaften von Angebot und Nachfrage bei staatlichen Leistungen

- Aggregationsprobleme, d.h. nach dem Arrow'schen Unmöglichkeitstheorem ergibt sich aus Einzelpräferenzordnungen keine gesamtgesellschaftliche Nutzenfunktion.
- Quantifizierbarkeit staatlicher Leistungen
- Fehlende Anreize zur Effizienz (z.B. zieht sparsames Handeln eine Budgetkürzung nach sich)
- Fehlender Wettbewerb (zwischen Bürokratien)
- unzureichende Sanktionen, z.B. bei Fehlverhalten der Politiker oder Bürokraten
- Fiskalillusion, d.h. es existiert keine korrekte Einschätzung der Kosten und des Nutzens von staatlichen Leistungen sowie ihrer Finanzierung.

Es gibt also systemimmanente Faktoren, die zusammenwirken, daß Politiker und Bürokraten dies alles beim Bürger durchsetzen können. Es besteht ein doppeltes Principal-Agent-Verhältnis mit einem hidden-information-Problem.

III. Ansätze zur Reduzierung von Staatsversagen

Zum Abbau des Staatsversagens bieten sich Maßnahmen an, die zu einer allgemeinen Reduzierung der Staatstätigkeit beitragen. Speziell im Hinblick auf eine Steigerung der Effizienz bürokratischer Systeme erscheinen zudem eine Förderung des organisationsinternen und -externen Wettbewerbs sowie die Einführung von Leistungsanreizen als notwendig.

Zur Reduzierung von Staatsversagen gibt es Denkanstöße, die aber kaum verwirklicht sind:

- Verringerung der Staatstätigkeit
 - nur bei eindeutigem Marktversagen, d.h. höchste Skepsis gegenüber meritorischen Gütern
 - keine "Symptomtherapien" (Therapien an Symptomen, die aber die Ursachen unangetastet lassen), z.B. Subventionen dienen wahlorientiert zur Erhaltung von Märkten oder zur Korrektur von Marktmechanismen.
 - wichtigste Beschränkung sind enge fiskalische Restriktionen, die der Neigung zur Ausweitung der Staatstätigkeit entgegenwirken sollen, z.B. Föderalismus, Privatisierung.
- Kontrollen und Leistungsanreize (negative bzw. positive Sanktionen)
 - z.B. intern: die leistungshemmende Regelbeförderung – begründet mit dem Alimentationsprinzip – entfällt, es gibt nur noch leistungsorientierte Beförderungen
 - z.B. extern: Lebenszeitanstellung entfällt

§5 Der öffentliche Haushalt als Planwirtschaft

A. Budgetfunktionen und Haushaltsgrundsätze

I. Entstehung und Funktionen des Budgets

Die Begriffe Budget bzw. Haushaltsplan sind abzugrenzen vom Gesamtvolumen an öffentlichen Einnahmen und Ausgaben.

Der Haushaltsplan ist eine systematische Zusammenstellung der für einen vorher festgelegten Zeitraum (Haushaltsperiode) geplanten, prinzipiell vollzugsverbindlichen Ausgabenansätze und der vorausgeschätzten, zur Deckung dieser Ausgaben vorgesehenen Einnahmen eines Gemeinwesens.

zentrale Erkenntnisse aus der Definition:

- systematische Zusammenstellung
- Zeitraum der Haushaltperiode, normalerweise 1 Jahr
- prinzipiell vollzugsverbindlich: Das Parlament hat das Zentralrecht zur Verabschiedung des Haushalts. Die darin vorgesehenen Ausgaben muß die Regierung so ausführen, wobei die angeführten Beträge Ober- und Untergrenze darstellen.
- Einnahmen sind Mittel zur Finanzierung der Ausgaben, sie besitzen keinen Selbstzweck.
- Unter Gemeinwesen versteht man den gesamten öffentlichen Sektor (Bund, Länder, Gemeinden, aber auch Parafisci und Sondervermögen)

Haupteigenschaften des Budgets nach F. Neumark

1. Regelmäßigkeit und zahlenmäßige Gegenüberstellung
2. Zukunftsorientierung, d.h. Plancharakter (im Gegensatz zur rückblickenden Haushaltsrechnung mit Istzahlen)
3. Systematische Gliederung (Schaffung von Klarheit)
4. Rechtsverbindlichkeit: Verpflichtung der Regierung gegenüber dem Parlament bzw. der Bürokratie gegenüber der Regierung
5. Bedarfsorientierung: es dürfen nur so viele Einnahmen erzielt werden, wie unbedingt benötigt werden

Historisch entstanden ist der Haushaltsplan als Ergebnis zweier Strömungen, nämlich (1) der Ausbreitung der bürokratischen Verwaltung (v.a. im Zuge der Entwicklung zum modernen Staat) und (2) der Entwicklung des modernen Parlamentarismus.

"Demokratisierung" der Finanzpolitik (geschichtliche Entwicklung der Haushaltsaufstellung):

- 1. Etappe: Steuer-Bewilligungsrecht
In der Antike wurden Steuern vom Fürsten bestimmt, erst ab dem 17. Jh. wurde die Zustimmung des Parlaments zu einer Besteuerung eingeführt (England: 1628 Petition of Rights, 1688 Bill of Rights)
- 2. Etappe: vom Steuer- zum Ausgabenbewilligungsrecht
England: 1665 Appropriation Act, 19. Jh. ausgedehnt auf mehr Ausgabenkategorien
- 3. Etappe: Zusammenfassung zum Budgetbewilligungsrecht
Es erfolgte nun eine einheitliche Beschlußfassung über alle Ausgabenkategorien (England 18. Jh.)

Hauptfunktionen des Haushaltsplanes nach Hansmeyer/Rürup, analog zum Skript S.36

1. Administrative Kontrollfunktion als systemunabhängige Funktion
 - gesetzliche Bewirtschaftungsgrundlage: Man braucht ein Gesetz oder einen Beschluß, um Ausgaben tätigen zu können.
 - Bindung der Verwaltung: Der Haushaltsplan bietet nur einen begrenzten Ermessensspielraum.
2. Finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion (Bedarfsdeckungsfunktion)
 - Bedarfsdeckung: Ausgaben dürfen nur gemacht werden, wenn dafür Finanzmittel bereitstehen (Einnahmen = Ausgaben)

- Effizienz und ökonomische Rationalität
3. Politische Kontrollfunktion
 - nachträgliche Überprüfung des Regierungshandelns
 4. Politische Programmfunktion
 - monetärer Ausdruck des politischen Handlungsprogramms der Regierung
 5. Volkswirtschaftliche Lenkungsfunktion
 - Erreichung gesamtwirtschaftlicher Ziele, d.h. der kurzfristigen konjunkturpolitischen Ziele wie Beschäftigung und Preisstabilität
 - Es ist umstritten, ob die Finanzpolitik Wirtschaftswachstum aktiv fördern soll. Allerdings ist sicher, daß die Finanzpolitik alles vermeiden soll, was das Wirtschaftswachstum verhindern könnte.

Die dem Haushaltsplan heute übertragenen Funktionen lassen sich nach ihrer historischen Entwicklung gliedern in (1) administrative Kontrollfunktion, (2) finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion, (3) politische Kontrollfunktion, (4) politische Programmfunktion und (5) volkswirtschaftliche Lenkungsfunktion.

wichtigste haushaltsrechtliche Bestimmungen, u.a. aus dem Grundgesetz, vgl. Skript S.31-35

- z.B. Art.109 GG: Bund und Länder sind in Haushaltsangelegenheiten voneinander unabhängig.
- Art.110 GG: Es sind alle Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen.

II. Haushaltssystematik

Die Haushaltssystematik ist von inhaltlicher Bedeutung, wenn die Sinnhaftigkeit von Ausgaben gemessen werden soll. Zudem ist eine zeitliche Konstanz der Systematik anzustreben.

Die Haushaltstechnik befaßt sich in erster Linie mit Aufbau und Inhalt des Haushaltsplans, d.h. vornehmlich mit verschiedenen Gliederungsmöglichkeiten des Haushaltsplanes. Die wichtigsten Gliederungsprinzipien entsprechen dabei weitgehend einzelnen Budgetfunktionen.

Man unterscheidet folgende Gliederungsmöglichkeiten des Haushaltsplans:

1. Ministerialplan, vgl. Skript S.39/40

Die traditionelle Gliederung nach dem Ministerialprinzip (→ Ministerialplan) bedeutet grundsätzlich eine Gliederung der Ausgaben nach der Ressortverantwortung bzw. dem Verwaltungsaufbau. Der Ministerialplan, der heute noch in der Praxis dominiert, dient v.a. der administrativen Kontrollfunktion.

- Der Ministerialplan basiert auf einer Gliederung nach Ministerien, Behörden und Institutionen.
- Er ist ein Spiegel des Behördenaufbaus und dient dazu, die Verantwortung zuzuweisen und ihre Einhaltung zu kontrollieren. Er deckt somit die administrative Kontrollfunktion ab. Ergänzend dient er auch der politischen Kontrolle.
- Der Ministerialplan listet rund 25 Einzelpläne auf, darunter alle Bundesministerien.
- Bis 1969 gliederte sich der Ministerialplan in den ordentlichen Haushalt (Ordenarium) und den außerordentlichen Haushalt (Extraordenarium). Es galt der Grundsatz, daß die laufenden Ausgaben (ordentliche Ausgaben, Staatskonsum) nur aus ordentlichen Einnahmen (Steuern etc.) finanziert werden konnten. Die Trennung ist abgeschafft, die Staatsverschuldung ist nun unabhängig davon zulässig, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt.
- Problem des Ministerialprinzips ist, daß der Ministerialplan nur die Kontrollfunktionen erfüllen kann, nicht aber Ziele oder volkswirtschaftliche Wirkungen aufzeigt.

2. Funktionenplan, vgl. Skript S.41/42

Die Gliederung der öffentlichen Ausgaben nach Funktionen (→ Funktionenplan) versucht, organisch zusammengehörige, aber institutionell verstreute Ausgaben zusammenzufassen. Der Funktionenplan stellt insofern eine aus der Kritik am Ministerialprinzip entstandene Ergänzung des Ministerialplans dar und dient in erster Linie der politischen Programmfunktion. Die Hauptprobleme des Funktionenplans liegen in der u.U. willkürlichen Zuordnung und der Statik des Aufbengerüsts.

- Der Funktionenplan ist eine den Ministerialplan ergänzende, komprimierte Form der Gliederung.
- Er bietet eine Funktionenübersicht (Staatsaufgabenkatalog mit der Zielsetzung der Ausgaben) und erfüllt damit die politische Programmfunktion.
- Die oberste Gliederungsebene unterteilt sich in 10 Hauptfunktionen, darunter gibt es zahlreiche Oberfunktionen und Funktionen.
- Problematisch ist die Zuordnung, da jeder Titel nur einmal auftreten darf. Kommen neue Funktionen hinzu (z.B. Umweltschutz), sind diese ebenfalls schwer einzugliedern.

3. Gruppierungsplan, vgl. Skript S. 43/44

Eine Gliederung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen nach volkswirtschaftlichen Wirkungen strebt der Gruppierungsplan an. Grundlegend hierfür ist die Systematik der VGR. Der Gruppierungsplan dient somit der volkswirtschaftlichen Lenkungsfunktion. Seine Aussagefähigkeit wird allerdings begrenzt durch die z.T. noch unzureichende Gliederung und die Notwendigkeit u.U. gewagter Hypothesen.

- Der Gruppierungsplan orientiert sich an volkswirtschaftlichen Wirkungen und dient somit der Darstellung der volkswirtschaftlichen Lenkungsfunktion, vgl. auch Skript S.37
- Die Übersicht umfaßt 10 Hauptgruppen mit vielen Obergruppen und Gruppen, wobei sich die Hauptgruppen nach Einnahmen- und Ausgabenseite gliedern lassen.
- Die Differenzierung im Gruppierungsplan ist allerdings unzureichend.

Der gesamte Haushaltsplan gliedert sich in, vgl. Skript S. 38

- die Einzelpläne, die wiederum in Kapitel und Titel unterteilt sind,
- den Gesamtplan, der aus der Haushaltsübersicht, die Finanzierungsübersicht und dem Kreditfinanzierungsplan besteht,
- und den Anlagen, wo sich die komprimierte Gruppierungsübersicht und die Funktionenübersicht sowie weitere Übersichten finden.

vgl. zusammenfassender Überblick zur Haushaltssystematik, Skript S.45

Die Erfüllung der Budgetfunktionen durch den Haushaltsplan ist nur teilweise gegeben:

- spezielle Haushaltsplanarten:
 - administrative Kontrollfunktion: abgedeckt durch den Ministerialplan
 - politische Programmfunktion: eingeschränkt aus dem Funktionenplan
 - volkswirtschaftliche Lenkungsfunktion: eingeschränkt aus dem Gruppierungsplan
- keine speziellen Haushaltsplanarten:
 - finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion
 - finanzwirtschaftliches Gleichgewicht: abgedeckt durch den Ministerialplan
 - Rationalität: z.T. (Funktionen- und Gruppierungsplan)
 - politische Kontrollfunktion: begrenzt (Ministerialplan, Funktionenplan)

III. Haushaltsgrundsätze

Die Haushaltsgrundsätze stellen fundamentale Grundsätze für die ganze öffentliche Finanzwirtschaft dar. Sie wurden von der Politik entwickelt.

Haushaltsgrundsätze sind "gewisse Prinzipien, deren Befolgung eine möglichst vollkommene Erfüllung der verschiedenen Budgetfunktionen gewährleisten soll" (F. Neumark). Die Mehrzahl der Haushaltsgrundsätze ist dabei nicht von der Wissenschaft, sondern von der Praxis als Ergebnis des Demokratisierungsprozesses entwickelt worden.

Die Haushaltsgrundsätze sind allerdings sehr starr. Darin besteht das Dilemma zwischen dem öffentlichen Budget als Planwirtschaft und den Anforderungen der Praxis.

Bei den Haushaltsgrundsätzen handelt es sich um meist unmittelbar einleuchtende Voraussetzungen der Erfüllung der Budgetfunktionen. Sie sind i.d.R. in Grundgesetz, Haushaltsgrundsätzegesetz und Bundeshaushaltsordnung verankert.

Die gesetzlichen Bestimmungen definieren jeweils einen klaren Sachverhalt, der einzuhalten ist. Allerdings sind aus unterschiedlichen Gründen oft Ausnahmen zugelassen. Daneben treten allerdings auch Verstöße auf, die nicht erlaubt und daher als problematisch einzustufen sind.

Gliederung der Haushaltsgrundsätze, vgl. Skript S.46 und Übersichtsblatt

Neumark gliedert die Haushaltsgrundsätze in statisch-formale, die sich auf Inhalt und Form des Haushaltsplans beziehen (Vollständigkeit, Einheit, Klarheit) und dynamisch-materiale, die sich auf Vorbereitung und Durchführung des Haushaltsplans erstrecken (Genauigkeit, Vorherigkeit, Spezialität, Öffentlichkeit, Ausgleich). Teilweise werden daneben weitere "klassische" Haushaltsgrundsätze angeführt (Non-Affektation, Jährlichkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit).

nach Neumark unumstrittene statisch-formale Haushaltsgrundsätze, die auf Inhalt und Form abzielen:

- Vollständigkeit: Ausweis *aller* Einnahmen und Ausgaben
 - Dabei ist das Bruttoprinzip anzuwenden, d.h. einander entgegengesetzte Einnahmen und Ausgaben dürfen nicht saldiert werden.
 - Ausnahmen: Für kaufmännisch eingerichtete Betriebe, Sondervermögen, Parafisci und Kredite genügen Salden (z.B. Kreditfinanzierungsübersicht). Dies dient v.a. der Übersichtlichkeit.
 - Verstöße: Eventualverbindlichkeiten (Bürgschaften), Rückeinnahmen, "schwarze Kassen"
- Einheit: Ausweis in *einem* Budget
 - Die Grundsätze der Einheit und Vollständigkeit sollen sicherstellen, daß der Haushalt einen Überblick über alles gibt, was die Exekutive gegenüber dem Parlament zu verantworten hat.
 - Ausnahmen:
 - Die Trennung von Vermögens- und Verwaltungshaushalt ist gestattet, da der vom Verwaltungshaushalt erzielte Überschuß die Basis für die Verschuldung, die an den Vermögenshaushalt geht, liefert. Es handelt sich also um ein Budget, das in 2 Teile untergliedert wird.
 - Nachtragshaushalt: Ist der normale Haushalt bereits so gut wie beschlossen und tritt dann ein unvorhersehbares Ereignis mit außerplanmäßigen Ausgaben auf, kann ein Nachtragshaushalt beschleunigt verabschiedet werden. Der Verstoß wird im einheitlichen Vollzug geheilt.
 - Der Ergänzungshaushalt ist ein zusätzlicher Haushalt, der in einem beschleunigten Verfahren verabschiedet wird, wenn das normale Haushaltsverfahren schon weit fortgeschritten ist. Der Verstoß wird ebenfalls dadurch geheilt, daß im Vollzug nur ein Haushalt auftritt.
- Klarheit und Wahrheit: übersichtliche, nach einheitlichen Grundsätzen vorgenommene Gliederung
 - Verstöße:
 - Die detaillierte Unterteilung ist wesentlich schwieriger als eine komprimierte Darstellung.
 - Manche Begriffe werden bewußt umgangen, um Widerstände der Bürger zu vermeiden.

unumstrittene, dynamisch-materiale Haushaltsgrundsätze, die die Vorbereitung und Durchführung betreffen:

- Genauigkeit: exakte Angabe der zu erwartenden Höhe der Einnahmen und Ausgaben
 - Ausnahmen: außerplanmäßige Ausgaben (nicht vorhersehbar), unvermeidbare Schätzfehler (z.B. unsichere Schätzung der Steuereinnahmen aufgrund unsicherer Konjunkturentwicklung und Aufkommenselastizität)
 - Verstöße: bewußt falsche Schätzungen aus Gründen der Wahltaktik, Verhandlungsposition etc.
- Vorherigkeit: endgültige Fertigstellung des Haushalts vor Beginn der Haushaltsperiode
 - Im Fall des Verstoßes sind Übergangslösungen (z.B. "Vorläufige Zwölfstel") erlaubt.
- Spezialität: Verwendung der Mittel nur für den im Haushalt ausgewiesenen Zweck in der ausgewiesenen Höhe bis zum Ende der Haushaltsperiode
 - Man unterscheidet qualitative (Zweck), quantitative (Menge) und temporäre (Periode) Spezialität.
 - Ausnahme der qualitativen Spezialität: zweckfremde Verwendung bei ein- oder wechselseitiger Deckungsfähigkeit, d.h. sich inhaltlich in etwa deckenden Titeln (z.B. Ausgaben für Angestellte bzw. für Arbeiter)
 - Ausnahme der quantitativen Spezialität: Eventualhaushalte (bei kurzfristigen Konjunkturausgaben)
 - Ausnahme der temporären Spezialität: in die nächste Periode übertragbare Ausgaben

- Öffentlichkeit: Transparenz aller Phasen des Budgetkreislaufs ("Finanzpublizität")
 - Öffentliche Haushaltsdebatten fördern Verständnis und Akzeptanz von Seiten der Bürger.
 - Problematisch sind verzerrte Informationen.
- Haushaltsausgleich: Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben
 - keine Verwendung von Phantasiezahlen

weitere, umstrittene Haushaltsgrundsätze:

- Non-Affektation: Verbot der Zweckbindung des Gesamthaushalts (alle Staatszwecke gleichberechtigt)
 - erlaubte Ausnahmen: z.B. Mineralölsteuer, Sondervermögen, Feuerschutzsteuer
- Jährlichkeit: begrenzte und regelmäßige Budgetperiode
 - Die ursprüngliche strikte Beschränkung auf ein Jahr wird inzwischen zunehmend aufgeweicht. Beispielsweise ist der Zweijahreshaushalt gestattet, wenn ein Doppelhaushalt (zwei einzelne Haushalte in einem Verfahren) verabschiedet wird.
 - Über mehrere Jahre hinweg erlaubt ist die mittelfristige Finanzplanung, die allerdings nur eine unverbindliche Absichtserklärung und somit keinen Haushaltsplan darstellt.
- Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit: Anwendung des ökonomischen Prinzip (maximaler Nutzen bei minimalem Einsatz)
 - Die Anwendung dieses Prinzip ist nach Neumark so selbstverständlich, daß man nicht von einem Haushaltsgrundsatz sprechen kann.
 - Verstoß: systematische Verschwendung der Neuen Politischen Ökonomie

Die Erfüllung der Budgetfunktionen wird durch die Haushaltsgrundsätze in unterschiedlicher Weise abgedeckt: Gut erfüllt werden die administrative und die politische Kontrollfunktion sowie die finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion, während die politische Programmfunktion und die volkswirtschaftliche Lenkungsfunktion kaum zum Tragen kommen, vgl. Skript S.47

- Der Grundsatz des Ausgleichs verbietet z.B. eine zur volkswirtschaftlichen Lenkung erforderliche Kreditaufnahme. Der Grundsatz der Jährlichkeit erschwert die effiziente Verwendung, was negativ auf langfristige Planung (Programmfunktion) bzw. Konjunkturpolitik (volkswirtschaftliche Lenkung) abstrahlt.

Eine Gegenüberstellung von Budgetgrundsätzen und Budgetfunktionen zeigt, daß die Haushaltsgrundsätze in erster Linie die beiden Kontrollfunktionen erfüllen helfen. Demgegenüber werden die volkswirtschaftliche Lenkungsfunktion und vor allem die politische Programmfunktion kaum berücksichtigt.

B. Haushaltskreislauf und budgetäre Planung

I. Der Haushaltskreislauf

Der Haushaltskreislauf beschreibt in idealtypischer Form den "Lebenszyklus" des öffentlichen Haushalts von der Periode der Entstehung bis zur endgültigen letzten Kontrolle.

Der Haushaltskreislauf besteht aus 4 Phasen, vgl. Skript S.48/49

Der Haushaltskreislauf läßt sich gliedern in die vier Phasen (1) der Aufstellung des Entwurfs, (2) der parlamentarischen Beratung und Verabschiedung, (3) des Vollzugs und (4) der Kontrolle.

1. Aufstellung des Entwurfs

Der Budgetentwurf basiert auf der Budgetinitiative des Finanzministers und den Anforderungen der einzelnen Ressorts (Entstehung "von unten nach oben"). Die Abstimmung von Einnahmen und Ausgaben findet dann durch den Finanzminister bzw. im Kabinett statt.

- Die Gesetzesinitiative liegt bei der Exekutive. Der Entwurf bestimmt bereits rund 98% des später verabschiedeten Haushaltes.
- Zunächst werden vom Bundesfinanzminister die einzelnen Ressorts angeschrieben, die dann ihre "Wünsche" äußern, indem sie mindestens den bisherigen Betrag zzgl. eines Mehrbetrags ansetzen.

- Anschließend wird unter dem Gesichtspunkt der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit einiges gekürzt und ein Entwurf angefertigt.

2. Gesetzgebung

Die parlamentarische Beratung und Beschlußfassung vollzieht sich in mehreren Durchgängen ("Lesungen") mit unterschiedlicher Akzentsetzung. Die Detailberatung bleibt dabei dem Haushaltsausschuß des Parlaments vorbehalten.

- Die Gesetzgebung erfolgt durch die Legislative. Die eigentliche Arbeit übernimmt dabei der Haushaltsausschuß. Schließlich tritt das Haushaltsgesetz mit Verkündung im Bundesgesetzblatt in Kraft.

3. Ausführung

Der Haushaltsplan wird durch die Exekutive vollzogen. Ihren Niederschlag findet die Durchführung des Haushaltsplanes in der Haushaltsrechnung.

- Die Ausführung des Haushaltsplanes ist Sache der Exekutive. Sie besitzt dabei trotz der genauen Auflistung erhebliche Spielräume.

4. Kontrolle

Die Haushaltskontrolle besteht aus (1) der Rechnungskontrolle, (2) der Verwaltungskontrolle und (3) der politischen Kontrolle. Während das Schwergewicht der beiden ersteren Kontrollen in der Bundesrepublik beim Rechnungshof liegt, wird die politische Kontrolle vom Parlament wahrgenommen.

- Zur Kontrolle zählen die Rechnungslegung der Exekutive, die Rechnungsprüfung durch den Bundesrechnungshof und die parlamentarische Entlastung der Exekutive.
- Die Entlastung, die i.d.R. 3-5 Jahre nach Ende der Haushaltsperiode erfolgt, ist meist Formsache, sogar die Opposition stimmt – im Gegensatz zum Beschluß des Haushaltes – der Entlastung zu.

Ein Haushalt ist für gewöhnlich rund 3 Jahre "unterwegs": Die Aufstellung des Entwurfs dauert rund 8-10 Monate, Beratung und Beschluß nehmen 3-5 Monate in Anspruch, die eigentliche Haushaltsperiode umfaßt 12 Monate, schließlich werden für Rechnungslegung und Kontrolle noch weitere 1-2 Jahre veranschlagt.

Bei einjähriger Dauer der Haushaltsperiode erstreckt sich der Budgetkreislauf heute mindestens über 3 Jahre. Hierdurch werden die Funktionen des Budgets zum Teil stark beeinträchtigt.

Entstehung des Haushaltsplanes:

Formal entsteht der Haushaltsplan durch Verabschiedung als Gesetz durch die Legislative (vornehmstes Recht des Parlaments), was anschließend durch die Exekutive vollzogen wird.

Faktisch herrscht eine dominierende Rolle der Exekutive, der Finanzminister spielt eine entscheidende Rolle. Das Gut Haushaltsausgleich ist ein "Allmendegut". Einziger Wächter ist der Finanzminister. Es werden i.d.R. keine neuen Prioritäten gesetzt, sondern lediglich der Vorjahresbedarf fortgeschrieben und in Erwartung einer Kürzung vorsorglich aufgestockt.

Nach Schmölders besteht ein Übergewicht der Exekutive in der finanzpolitischen Willensbildung.

II. Grenzen der traditionellen Haushaltsplanung

Die Grenzen der kurzfristigen Haushaltsplanung liegen vor allem in der mangelhaften Berücksichtigung (1) längerfristiger und programmatischer Aspekte sowie (2) volkswirtschaftlicher Gesichtspunkte begründet. Das bedeutet, daß mit der traditionellen Haushaltsplanung insbesondere die Erfüllung der finanzwirtschaftlichen Ordnungsfunktion, der politischen Programmfunktion und der volkswirtschaftlichen Lenkungsfunktion, jedoch auch der politischen Kontrollfunktion nicht gewährleistet werden kann.

Als Ergänzung der einjährigen verbindlichen Haushaltsplanung ist in der Bundesrepublik seit 1967 die mehrjährige bzw. mittelfristige Finanzplanung ("Mifri") vorgeschrieben. Diese ist eine regelmäßig fortzuschreibende, jedoch gesetzlich unverbindliche Zusammenstellung der voraussichtlichen Ausgaben und der zu ihrer Deckung vorgesehenen Einnahmen für mehrere Jahre über die bevorstehende Haushaltsperiode hinaus.

Probleme bzw. Grenzen der kurzfristigen Haushaltsplanung:

1. Zeithorizont

- Aufgrund der Tatsache, daß der Haushalt i.d.R. nur für ein Jahr aufgestellt wird, enthält er keine längerfristige Planung.
- Ansätze für die notwendige Ergänzung durch eine längerfristige Planung:
 - nach Jahren getrennter 2-jähriger Haushalt (hauptsächlich zur Verfahrenersparnis)
 - Die mittelfristige Finanzplanung ("Mifrfi") als Instrument der Exekutive plant Ausgaben 5 Jahre im voraus. Sie wird jährlich durch Fortschreibung neu erstellt. Die Unverbindlichkeit der Mifrfi ist aufgrund des Demokratieprinzips erforderlich und stellt einen Vorteil im Sinne der Flexibilität dar.

2. Mangelnde Zielorientierung

- Im Haushalt kommen keine Ziele zum Ausdruck, es handelt sich nur um eine inputorientierte Planung.
- Ansätze zur notwendigen Ergänzung durch eine outputorientierte Planung (Top-Down):
 - Funktionenplan (allerdings nur Umsortierung, kein eigenständiges Planungsinstrument)
 - In der Mifrfi sind Prioritäten wegen der Längerfristigkeit eher gegeben, allerdings entspricht die Entstehung der des Haushaltsplanes (von unten nach oben). Als Hinweis auf die Akzentuierung können höchstens unterschiedliche Zuwachsraten dienen.
 - "Programmbudget" (eigentlich PPBS [planning programming budgeting system]): Die Idee der betriebswirtschaftlichen Entscheidungsfindung sollte auf öffentliche Planung übertragen werden: Nach der Top-Down-Methode werden zunächst Strategieziele formuliert, daraus Programmziele abgeleitet und diese schließlich im Haushaltsplan umgesetzt. Neben dem Widerspruch zum Demokratieprinzip steht dieser Methode vor allem der Widerstand der Bürokratie entgegen, die sich mit Hilfe ihres Informationsmonopols widersetzt.

3. Vernachlässigung volkswirtschaftlicher Wirkungen

- Primär handelt es sich um eine institutionenbezogene Planung, deren Ergänzung durch spezielle volkswirtschaftliche Planungsverfahren notwendig ist.
- Ansätze:
 - Gruppierungsplan (allerdings nur Umsortierung sowie kein eigenständiges Planungsinstrument)
 - Kosten-Nutzen-Analysen dienen dazu, die gesamtwirtschaftlichen Kosten sowie den Nutzen vollständig zu erfassen und systematisch gegenüberzustellen.
 - Input-Output-Rechnungen, volkswirtschaftliche Finanzierungsrechnung u.a.

§6 Überblick über die öffentlichen Ausgaben

A. Systematik der öffentlichen Ausgaben

I. Gliederungsansätze

Die öffentlichen Ausgaben lassen sich gliedern (1) nach haushaltstechnischen Gesichtspunkten (Ministerialplan, Funktionenplan, Gruppierungsplan), (2) nach fiskalischen Aspekten sowie (3) nach ökonomischen Kriterien.

Die traditionelle fiskalische Gliederung nach der Art der Finanzierung steht in engem Zusammenhang mit den sogenannten klassischen Deckungsgrundsätzen. Hiernach waren ordentliche von außerordentlichen Ausgaben zu unterscheiden, wobei eine Vielzahl von sogenannten objektbezogenen Kriterien herangezogen wurde (Vorhersehbarkeit, Periodizität, Rentabilität, Produktivität). Die Problematik dieser Kriterien hat jedoch dazu geführt, daß man von der objektbezogenen Interpretation und der damit gekoppelten Finanzierungsart abging.

Pigou gliedert die öffentlichen Ausgaben in 2 Hauptkategorien: Käufe bzw. Transferzahlungen, vgl. Skript S.17. Käufe sind hierbei durch eine direkte Ressourcenbeanspruchung gekennzeichnet und stellen somit eine Allokationsentscheidung dar, während Transferausgaben nur als Umlenkung von Verfügungsmöglichkeiten, d.h. Ansprüchen auf das Sozialprodukt, und damit als Umverteilung zu sehen sind. Bei Transferzahlungen wird dem privaten Sektor netto nichts entzogen. Die Einkommensverteilung ändert sich also, ohne daß der Staat etwas für sich beansprucht hätte.

Die grundlegende ökonomische Gliederung nach volkswirtschaftlichen Wirkungen ist diejenige in Käufe und Umverteilungsausgaben (Pigou). Merkmal der Einordnung ist hierbei die Inanspruchnahme realer Ressourcen durch den Staat.

Nach der Marktnähe sind Käufe klar marktnäher als Transfers einzuordnen, vgl. Skript S.17

Die Gliederung von Musgrave im Rahmen des sogenannten "multiplen Haushalts" orientiert sich an finanzpolitischen Aufgaben bzw. Zielfeldern. Danach ergeben sich modelltheoretisch drei verschiedene Abteilungen, die (1) allokatonspolitische, (2) distributionspolitische sowie (3) stabilisierungspolitische Aufgaben wahrnimmt.

Zu Käufen zählen neben den Käufen von Unternehmen auch die Bereitstellung öffentlicher Güter, wobei der Staat bereitgestellte öffentliche Güter nicht zwingend selbst produzieren muß (z.B. Polizei oder private Wachdienste zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung). Die technische Produktion ist also von der Notwendigkeit der Bereitstellung zu unterscheiden.

II. Größenordnungen wichtiger Arten öffentlicher Ausgaben

einige Größenordnungen, vgl. Skript S.50/51

- Je nach Fragestellung sind die Sozialversicherungen mit einzurechnen, die 800 Mrd. DM ausmachen. Von Ausgabenvolumen ohne Sozialversicherung in Höhe von 1,1 Bio. DM entfallen rund 50% auf den Bund.
- Je nach Gebietskörperschaften unterscheiden sich die wichtigsten Ausgabenkategorien: Beim Bund sind dies Transfers und Zinszahlungen, bei den Ländern Personalausgaben.
- Bei Gemeinden ist v.a. der Anteil der Sachinvestitionen vergleichsweise hoch. Das liegt daran, daß Gemeinden für öffentliche Investitionen am geeignetsten sind. Allerdings bestehen zwei Dilemmas: zum einen das Problem der Finanzierung, zum anderen das geringe Interesse der Gemeinden am konjunkturpolitischen Effekt von Investitionen.
- Die Gliederung der Ausgaben nach dem Funktionenplan zeigt die Bedeutung der Bereiche allgemeine Finanzwirtschaft (Zinsen) und Soziales (Transfers) für den Bund, Bildungswesen (Personalausgaben) für die Länder und Soziales (bürgernahe Sozialleistungen) für Gemeinden.

B. Der Staat als Auftraggeber und Arbeitgeber

I. Allgemeine Charakteristika

Die Käufe des Staates lassen sich grundsätzlich nach Käufen von privaten Haushalten (Kauf von Arbeit) und Käufen von privaten Unternehmen (Kauf von Gütern) systematisieren.

II. Der Staat als Auftraggeber

Ein Blick auf die Entwicklung der Sachausgaben zeigt permanent zurückgehende Sachinvestitionen der Gemeinden, da wegen der geringeren Gemeindezuweisungen durch die Länder ein Dilemma der Finanzierung besteht, vgl. Skript S.52

Wenn der Staat Käufe tätigt, so tritt er als Auftraggeber und Arbeitgeber auf. Als Auftraggeber steht der Staat durchweg in Konkurrenz mit den Privaten. Daraus können zwei verschiedene, miteinander konfligierende Forderungen abgeleitet werden, nämlich (1) ein wettbewerbsneutrales Verhalten des Staates oder aber (2) die bewußte Beeinflussung der Wirtschaftspolitik durch gezielte Einkaufspolitik.

Bei Käufen von Gütern von privaten Unternehmen herrscht das sog. Dilemma der Ziele:

- möglichst wettbewerbsneutrales Verhalten, d.h. Käufe sollen wettbewerbsnah sein, indem eine faire Bedienung der öffentlichen Haushalte durch den Markt stattfindet.
- alternatives Ziel: Aneutralität
Öffentliche Aufträge können als Mittel der Wirtschaftspolitik eingesetzt werden, z.B. um regionale oder sektorale Strukturpolitik zu betreiben (z.B. Ostdeutschland, Rüstungsindustrie). Allerdings wird dabei gegen den Grundsatz der kostenminimalen Beschaffung verstoßen.

Der Verfolgung des Ziels der Wettbewerbsneutralität dienen normative Verhaltensregeln (Verdingungsordnungen) und einzelne Vergabeverfahren (öffentliche Ausschreibung, beschränkte Ausschreibung, freihändige Vergabe). Öffentliche Aufträge als Mittel der Wirtschaftspolitik können demgegenüber z.B. sektorale Ziele (Mittelstandspolitik), regionale Ziele oder ganz allgemein wachstumspolitische Ziele verfolgen.

Die Vergabe öffentlicher Aufträge kann auf mehrere Arten erfolgen, vgl. Skript S.52:

- Im Normalfall erfolgt eine öffentliche Ausschreibung, d.h. ein zahlenmäßig unbeschränkter Teilnehmerkreis kann ein Angebot abgeben. Charakteristisch für die öffentliche Ausschreibung ist zudem das vorgeschriebene Vergabeverfahren.
- Ein Sonderfall, der aber in der Praxis viel dominanter ist, ist die freihändige Vergabe, d.h. der Auftrag wird an einen für die Ausführung in Betracht kommenden Unternehmer vergeben. Die freihändige Vergabe ist dabei mit (beschränkte Zahl von Bietern) und ohne (nur ein Bieter) Wettbewerb möglich. Bei fehlendem Wettbewerb ist es daher auch schwierig, kostenminimale Konditionen durchzusetzen.
- Dazwischen liegt die beschränkte Ausschreibung, bei der i.d.R. ein beschränkter Teilnehmerkreis bei der Ausschreibung berücksichtigt wird.

III. Der Staat als Arbeitgeber

Neben Sachausgaben fallen die Personalausgaben des Staates besonders ins Gewicht.

Die Personalbedarfsdeckung durch Kauf von Arbeitsleistung ist erst seit 200 Jahren gebräuchlich, vorher waren ehrenamtliche oder zwangsweise Tätigkeiten üblich.

Der Staat beschäftigt 3 große Gruppen von Arbeitnehmern, nämlich Arbeiter, Angestellte und Beamte. Dabei sind diese Gruppen innerhalb von Bund, Ländern und Gemeinden sehr unterschiedlich verteilt, vgl. Skript S.53

- Beamte machen bei den Ländern den größten Anteil aus, Arbeiter bei den Gemeinden.
- Beim Bund ist das Verhältnis relativ ausgeglichen, wobei etwa 40% auf die Beamten entfällt.

Im Hinblick auf die Rolle des Staates als Arbeitgeber interessiert vor allem das Problem der Beamtenbesoldung. Als konkurrierende Prinzipien sind hier das Alimentationsprinzip und das Wettbewerbsprinzip denkbar. In der Praxis vermischen sich beide Prinzipien allerdings zunehmend.

Die Besoldungsentwicklung zeigt, daß zwischen öffentlichem Dienst und der Privatwirtschaft teilweise beträchtliche Gehaltsunterschiede bestehen, insbesondere im mittleren Bereich.

Als Formen der Besoldung lassen sich Alimentations- und Leistungsprinzip unterscheiden, vgl. Skript S.53:

- Die Besoldung folgte traditionell dem Alimentationsprinzip:
Dafür, daß sich ein Beamter in ein besonderes Treueverhältnis zum Staat einläßt, wird er und seine Familie als Gegenleistung ausreichend kompensiert:
 - leistungsunabhängiges und laufbahnbezogenes Gehalt

- Versorgungszusagen im Alter (Pension)
- Beihilfe im Krankheitsfall im Form eines Zuschusses zu den Krankheitskosten
- Dem steht das privatwirtschaftlich übliche Leistungsprinzip gegenüber, was insbesondere durch die nachträgliche leistungsabhängige Entlohnung charakterisiert ist.
- In der Realität erfolgt mittlerweile eine Annäherung an das Leistungsprinzip. Der Wechsel zwischen öffentlichem Dienst und Industrie wird daher besser möglich, so daß die Erstentscheidung weniger laufbahnprägend ist. Problematisch bei der Anwendung des Leistungsprinzip sind allerdings die schwierige Meßbarkeit der Leistung von Beamten (z.B. Beurteilungskriterien für Hochschullehrer) und die unzureichende Kontrolle der Qualität.

Der Stellenkegel im öffentlichen Dienst zeigt eine Verschiebung der Beschäftigtenanteile von einfachen und mittleren Dienst hin zum gehobenen und höheren Dienst, vgl. Skript S.54

C. Staatliche Transfers

I. Allgemeine Charakteristika und Probleme

Transferzahlungen stellen keine direkte Inanspruchnahme von Ressourcen dar, sondern lediglich eine Umverteilung (keine direkte allokativen Wirkung). Dabei können Transfers sowohl allokativen, distributiven als theoretisch auch stabilitätspolitischen Ziele verfolgen. Um eine optimale Wohlfahrtswirkung zu erzielen, sollten Transfers ungebunden sein. In der Realität sind sie jedoch an Auflagen oder an bestimmte soziale Gruppen, von denen eine zweckgebundene Verwendung angenommen wird, geknüpft. Somit werden auch allokativen Nebenziele verfolgt, die bei einer ungebundenen Vergabe nicht zu erreichen wären.

Staatliche Transferzahlungen werden an private Haushalte (Sozialtransfers) und an Unternehmen (Subventionen) geleistet. Hauptprobleme sind (1) die Zielgenauigkeit und (2) die Beherrschbarkeit derartiger Transfers.

Problematisch bei der Vergabe von Transfers sind Zielgenauigkeit und Kontrollierbarkeit.

- Es besteht die Gefahr von Mitnahmeeffekten: Bei der Vergabe einer Investitionszulage ist nicht ersichtlich, ob die Investition nicht auch ohne Subventionierung getätigt worden wäre.
- Die fiskalische Kontrollierbarkeit (Beherrschbarkeit) ist kaum gegeben: Da Transfers i.d.R. nach dem Quotitätsprinzip vergeben werden, ist im voraus nicht bekannt, in welcher Höhe Zahlungen anfallen.
- Die Reversibilität von Transfers ist äußerst beschränkt, d.h. eine Abschaffung eines einmal eingeführten Transfers ist – wenn er nicht von vornherein befristet war – faktisch unmöglich, da die betroffenen Interessengruppen zuviel Druck ausüben. Dies erklärt auch, warum der seit Jahren geforderte Subventionsabbau bisher ohne Wirkung blieb.

II. Transferzahlungen an private Haushalte (Sozialtransfers)

Sozialtransfers verfolgen sowohl allokativen als auch distributiven Ziele. Meist dominieren distributive Ziele, insofern als durch Sozialtransfers eine Umverteilung zugunsten der Wohlfahrt einzelner Gruppen erfolgt.

Sozialtransfers treten in vielfältiger Art und Weise auf:

- Leistungen im Unternehmensbereich: u.a. Arbeitsbedingungen, Lohnfortzahlung, Kündigungsschutz, Arbeitszeitregelungen, Sonderzahlungen
- soziale Sicherungssysteme: Renten-, Kranken-, Pflege-, Unfall-, Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe
- Umverteilungs- und Ausgleichspolitik: u.a. Steuerpolitik, Familienpolitik, Wohnungspolitik

Alle Sozialtransfers fließen in das Sozialbudget ein, was eine Größenordnung von 1,3 Bio. DM erreicht hat. Größte Posten sind darin das Gesundheitssystem, das Rentensystem sowie die Bereiche Ehe und Familie bzw. Beschäftigung (v.a. für Arbeitslose).

Grundprinzipien sozialer Sicherungspolitik:

- Systematisierung nach Anlässen
 - Subsidiaritätsprinzip: Nur wenn der einzelne mit der Lebensgestaltung bzw. dem Lebensunterhalt überfordert ist, kann er sich an die Gemeinschaft wenden.
 - Finalprinzip vs. Kausalprinzip
 - Nach dem Finalprinzip wird ein Minimaleinkommen garantiert.
 - Das Kausalprinzip setzt hingegen bei einzelnen Anlässen an, z.B. Krankheitsleistungen unabhängig vom Einkommen.
- Systematisierung nach der Basis für Leistungen
 - Versicherungsprinzip: Analog zum Versicherungswesen wird je nach individuellem Risiko eine Prämie gezahlt.
 - Versorgungsprinzip: Nachteile, die aufgrund eines Dienstes für die Gemeinschaft aufgetreten sind, werden ausgeglichen (z.B. Kriegsopferversorgung, auch Beamtenversorgung)
 - Fürsorgeprinzip: Im Notfall tritt die Gemeinschaft für Bedürftige ein, z.B. Sozialhilfe

Reformen des sozialen Sicherungssystem zielen auf eine Stärkung des Versicherungsprinzips mit herabgesetzter Grundversorgung ab, wobei daneben für wirklich Bedürftige das Fürsorgeprinzip angewandt werden darf.

III. Transferzahlungen an private Unternehmen (Subventionen)

Subventionen lassen sich definieren als "Geldzahlungen oder geldwerte Leistungen der öffentlichen Hand an Unternehmer, von denen anstelle einer marktwirtschaftlichen Gegenleistung in der Regel bestimmte Verhaltensweisen gefordert oder doch erwartet werden" (Schmölders). Subventionen sind daher als "Geschenke mit Erwartungen des Gebenden" zu kennzeichnen.

Subventionen sind wirtschaftspolitische Instrumente, um bestimmte politische Ziele zu erfüllen. Bei ihnen stehen allokativen Ziele im Vordergrund, Verteilungsziele sind sekundär. Die Subventionen des Bundes liegen derzeit bei rund 40 Mrd. DM.

Zielsetzung von Subventionen:

- allgemein: Korrektur der marktlichen Allokations- und Distributionsergebnisse durch Umleitung von Geldströmen
- speziell:
 - Allokationsziele = Förderung bestimmter Aktivitäten, z.B. Meritorisierung, Wachstumshilfen
 - Distributionsziele = Abschwächung sozialer Härten, v.a. Erhaltungshilfen (z.B. Landwirtschaft)
 - Zwischenform der Allokations- und Distributionsziele: v.a. Anpassungshilfen
Die Subvention schützt vor abruptem Ausscheiden aus dem Markt.
- außerdem: Subventionen als Instrument der Konfliktmilderung dienen politökonomische Motiven, nämlich der Gewinnung von Wählerstimmen der Interessengruppen. Subventionen sind also ein perfektes Mittel der gezielten Begünstigung von erfolgreichen Interessengruppen, allerdings zu Lasten der Allgemeinheit.

volkswirtschaftliche Probleme von Subventionen:

- ordnungspolitische Probleme zielen auf das Grundverständnis marktwirtschaftlicher Ordnung ab:
 - Fehlleitung von Ressourcen: Subventionen verhindern bzw. hemmen einen Strukturwandel, da nicht marktfähige Unternehmen künstlich im Markt gehalten werden.
 - Kumulativ- und Fernwirkungen (Mises-These): Eine Intervention zieht viele weitere nach sich, wodurch der Staat sich auf dem Weg in die Zentralverwaltungswirtschaft befindet.
 - negativer Ausleseprozeß: Untüchtige werden belohnt, Tüchtige werden doppelt bestraft, indem sie keine Subventionen erhalten, aber die Finanzierung tragen müssen.
- Effizienzprobleme im Umsetzungsprozeß
 - Zielgenauigkeit: Probleme der Präzision, Erfolgskontrolle und Übersichtlichkeit
 - Beherrschbarkeit: Probleme der Quantität und Reversibilität