Skriptenbörse des

Die Liberalen an der WU-Wien

Verfasser: Klaus P. Postmann

Zusammenfassung

aus

Ewald Nowotny

Der öffentliche Sektor

Einführung in die Finanzwissenschaft

3. Auflage, 1996

Ewald Nowotny

Der öffentliche Sektor

Einführung in die Finanzwissenschaft

3. Auflage, 1996

---

1. Funktionen des öffentlichen Sektors - Geistesgeschichtliche Grundposition 4

1.1. Liberalismus und Staat 4
1.2. Staatsfunktion in marxistischer und systemtheoretischer Sicht 5
1.3. Die interventionistische Sicht des öffentlichen Sektors 5

2. Funktionen des öffentlichen Sektors - Analytische Grundlagen 6

2.1. Begründung staatlicher Aktivitäten . Theorien des Marktversagens und des Staatsversagens 6
2.2. Fehlen von Eigentumsrechten 6
2.3. Öffentliche Güter 6
2.4. Unvollkommener Wettbewerb und natürliche Monopole 7
2.5. Externe Effekte 7
2.6. Marktversagen und individualisierte Entscheidungsverhältnisse: Ansätze der Spieltheorie 8
2.7. Unsicherheit und Informationsprobleme 8
2.8. Formen des Staatsversagens 9

3. Entscheidungstheoretische Grundlagen - Wohlfahrtsökonomie und Public Choice Theorie 10

3.1. Wohlfahrtsökonomische Ansätze 10
3.2. Verfassungstheoretische Ansätze 11
3.3. Der Ansatz der „ökonomischen Theorie der Politik“ 11

4. Erfassung und Umfang des öffentlichen Sektors 12

4.1. Bereiche staatlicher Tätigkeit 12
4.2. Was zählt zum öffentlichen Sektor? 13
4.3. Der öffentliche Sektor in der VGR 14
4.4. Staatsquoten 15
4.5. Struktur der öffentlichen Einnahmen 15
4.6. Ausgewählte Staatsquoten der öffentlichen Einnahmen 17
4.7. Struktur der öffentlichen Ausgaben 17
4.8. Spezielle Ausgabenquoten 19

5. Entwicklungstendenzen von Niveau und Struktur des öffentlichen Sektors 20

5.1. Das Wagner’sche Gesetz steigender Staatsquoten - öffentliche Leistungen als superiores Gut 20
5.2. Staatsquoten-Entwicklung als Kostenphänomen 20

6. Öffentliche Einnahmen 20

6.1. Die wichtigsten Formen öffentlicher Einnahmen sind: 20
6.2. Ziele der Besteuerung 20
6.3. Besteuerungsgrundsätze 21
6.4. Äquivalenz- und Leistungsfähigkeitsprinzip 21
6.5. Die Opfertheorie 21
6.6. Steuerliche Tariflehre 21
6.7. Kalte Progression 22

7. Steuersysteme 22

7.1. Formen und Entwicklung von Steuersystemen 22
7.2. Zusatzlast (excess-burden) und optimale Besteuerung 22

8. Öffentliche Verschuldung 23

8.1. Formen und Entwicklung der öffentlichen Verschuldung 23
8.2. Wirkung der öffentlichen Verschuldung 23
8.3. Langfristige Aspekte der öffentlichen Verschuldung 23

9. Sozialversicherung 24

9.1. Organisationsprinzipien der Sozialversicherung 24
9.2. Kriterien der Leistungsgewährung 24
9.3. Finanzierung 24
9.4. Das österreichische Sozialversicherungssystem 24

10. Wirkungsanalysen finanzpolitischer Instrumente - Inzidenztheorie 25

10.1. Wirkungssystematik finanzpolitischer Instrumente 25
10.2. Inzidenzanalyse 26
10.3. Methoden der theoretischen und empirischen Analyse der Inzidenz von Steuern und Abgaben 27

11. Die Allokationsfunktion des öffentlichen Sektors 28

11.1. Formen öffentlicher Allokationspolitik 28
11.2. Öffentlicher Sektor und Arbeitsmarkt 28
11.3. Öffentlicher Sektor und Ersparnisbildung 29
11.4. Öffentlicher Sektor und Investitionstätigkeit 30
11.5. Öffentlicher Sektor und Wirtschaftsstruktur 31
11.6. Wirtschaftsförderung der EU 32

12. Öffentlicher Sektor und Umweltpolitik 32

12.1. Theoretische Grundlagen und Zielsetzungen 32
12.2. Durchführungsprinzipien der Umweltpolitik 33
12.3. Instrumente der Umweltpolitik 33
12.4. Wirkung umweltpolitischer Instrumente 35

13. Öffentlicher Sektor und Stabilisierungspolitik 36

13.1. Fiscal Policy 36
13.2. Fiskalische Stabilisierungspolitik im keynesianischen Grundmodell 37
13.3. Parallelpolitik, passive und aktive fiskalische Stabilisierungspolitik 38
13.4. Konzepte zur Messung von Budgetwirkungen 39
13.5. Gesamtwirtschaftliche Finanzierungssalden und Konjunkturentwicklung 39
13.6. Crowding-Out und Crowding-In 40
13.7. Probleme der Implementierung stabilisierungspolitischer Interventionen 40

14. Öffentlicher Sektor und Verteilung 41

14.1. Überblick 41
14.2. Verteilungswirkungen von Transferzahlungen an private Haushalte 42
14.3. Das Konzept der negativen Einkommenssteuer 43
14.4. Verteilungswirkung der Einkommensbesteuerung 44
14.5. Verteilungswirkung der Umsatzbesteuerung 44
14.6. Analysen der Umverteilung des öffentlichen Sektors 45

1. Funktionen des öffentlichen Sektors - Geistesgeschichtliche Grundposition

1.1. Liberalismus und Staat

Als Grundelemente einer wirtschaftsliberalen Position können gesehen werden:

- Methodologischer Individualismus: Das Gesamtinteresse eines Staates ist als eine Summe der Einzelinteressen seiner Mitglieder zu verstehen. Alle sozialen Zustände sind an dem als vorgegeben zu akzeptierenden Willen der Individuen zu messen.
- Individuelle Nutzenmaximierung: Die einzelnen Individuen werden sich entsprechend ihren Interessen verhalten. Die Einzelnutzen sind dabei nicht erforscht und vergleichbar, nur der einzelne kann den Nutzen aus seinen Handlungen bewerten.

Ein System freier Märkte führt dazu, daß auf naturgesetzlicher Weise die von Selbstinteresse und Gewinnsucht motivierten Handlungen der einzelnen zum gesamtwirtschaftlich günstigsten Ergebnis führen. Die „unsichtbare Hand des Marktes“ ermöglicht damit eine weitgehende Harmonie zwischen den Interessen des einzelnen und denen der Gesellschaft.

Adam Smith und der Staat

Im Merkantilismus wurde der öffentliche Sektor als Instrument der Wirtschaftslenkung, der Wachstumspolitik und der Machtpolitik des absolut regierenden Fürsten eingesetzt. Demgegenüber entwickelte Smith die liberale Konzeption einer sich selbst regelnden „spontanen Ordnung“. Ökonomisch entspricht es der Entwicklung eines kapitalistisch organisierten, dezentralisierten Produktions- und Handelsbereich, im Gegensatz zur feudalen Agrarwirtschaft und zentralstaatlichen Manufaktur. Wirtschaftpolitische Interventionen sind unnötig und auch unmöglich, da ihnen unüberwindliche Informationsprobleme gegenüberstehen. Der öffentliche Sektor sei möglichst klein zu halten: Verteidigung des Landes, Sicherung der Gerechtigkeit, Bereitstellung der öffentlichen Dienste, die der Wirtschaft und Erziehung der Menschen förderlich sind sowie die Sicherung der Ausgaben.

Friedrich v. Hayek und der Staat

Gesellschaftliche Erscheinungen sind als evolutionäre, traditionsgeformte Phänomene zu interpretieren, nicht als Ergebnis rationaler Entwürfe. Menschen werden in ihrem Handeln von Verhaltensregeln geleitet, die sie nicht ausdrücklich kennen, die nicht der Verstand entworfen hat. Dazu gehört unter anderem der Respekt vor Eigentum und das Halten von Verträgen. Die Funktion des Staates ist es, diese natürliche Ordnung durch allgemeine Regeln abzusichern, damit der Marktmechanismus seine koordinierende Funktion entfalten kann. Dazu gehören Verhütung von Gewalt und Betrug, Schutz des Eigentums, Erzwingung der Einhaltung von Verträgen oder die Anerkennung gleicher Rechte für alle Individuen. Eine „spontane Ordnung“ wie der Marktmechanismus kann gar nicht ungerecht sein, da niemand für das Ergebnis dieser naturgesetzlichen Ordnung verantwortlich ist.

Milton Friedman und der Staat

Entsprechend der liberalen Tradition setzt Friedman als Zentralwert die Freiheit des einzelnen. Diese Freiheit ist unmittelbar verbunden mit dem System eines Wettbewerbskapitalismus, einer freien, auf privatem Unternehmertum basierenden Marktwirtschaft. Die Funktion des Staates hat primär darin zu bestehen. als Voraussetzung für die Organisation des Wirtschaftslebens durch freiwilligen Austausch Ruhe und Ordnung zu gewährleisten. In den Fällen des Versagens des Marktmechanismus meint Friedman, das ein maßvolles Privatmonopol wohl das kleinere Übel sei gegenüber der Übernahme der Kontrolle durch den Staat. Denn eine öffentliche Kontrollinstanz als auch ein Staatsmonopol kann auf veränderte Bedingungen nicht so schnell reagieren als ein privates Monopol.

Ein zweiter Bereich von Marktversagen betrifft die externen Effekte. Hier gibt es bestimmte Fälle, wo eine öffentliche Erstellung solcher öffentlicher Einrichtungen erforderlich ist. Die Finanzierung habe dabei nach Möglichkeit durch eine Besteuerung zu geschehen, die mit der Nutzung der entsprechenden Einrichtung verbunden ist.

Soweit jedoch die technische Möglichkeit einer direkten, preismäßigen Finanzierung gegeben ist, besteht keine Berechtigung mehr für eine Erstellung durch die öffentliche Hand. Aus ähnlichen Überlegungen werden von Friedman als paternalistische Eingriffe des Staates der Bau oder die Förderung von Sozialwohnungen und ein staatliches System der Pensions- und Krankenversicherung abgelehnt. Eine „Wettbewerbskapitalistische“ Wirtschaft sei, von kleinen Schwankungen abgesehen, immanent stabil. Eine gezielte Konjunkturpolitik des

Staates führte daher nur zu dem politisch unerwünschten Ergebnis eines höheren Staatsanteiles, sei aber ökonomisch nicht erfolgsversprechend.

Auch ein Großteil der Ungleichheiten bei der Einkommensverteilung rührt von der Unvollkommenheit des Marktes her. Wesentlich ist für ihn die Abschaffung der administrativen Einschränkungen (staatliche Monopole, Lizenzen, Tarife). Die sich dann über den Markt ergebende Einkommens- und Vermögensverteilung werde zwar durch beträchtliche Ungleichheiten charakterisiert sein, diese Ungleichheit habe aber als Anreiz und Lenkungsmittel eine wichtige allokative Funktion.

1.2. Staatsfunktion in marxistischer und systemtheoretischer Sicht

Karl Marx und der Staat

Die Entwicklung des Staates als „ideeler Gesamtkapitalist" ist bestimmt durch die gesetzmäßigen Entwicklungen der materiellen Basis, die letztlich dazu führen, daß das Proletariat die Staatsgewalt ergreift und zunächst die Produktionsmittel in Staatseigentum verwandelt. An die Stelle der Regierung über Personen tritt die Verwaltung von Sachen und die Leitung von Produktionsprozessen. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht bedeutet dies, daß der Staat als Herrschaftsinstrument abstirbt, daß in bezug auf den öffentlichen Sektor aber seine Versorgungsfunktionen, wie auch die Funktion wirtschaftlicher Lenkung und damit die entsprechenden fiskalischen Aspekte aufrecht bleiben.

Die größte Resonanz hat im Rahmen dieser Ansätze die Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus gefunden, der eine dritte Phase des Kapitalismus nach den Phasen des Konkurrenz- und des Monopolkapitalismus darstellt.

Staatsfunktion in systemtheoretischer Sicht

Der Grundwiderspruch des Kapitalismus zwischen wachsender Vergesellschaftung der Produktion und ihrer Aneignung führt zu permanenten Krisentendenzen. Durch die zunehmende Intervention des Staates werden diese Krisen jedoch weitgehend in den staatlichen Sektor ausgelagert (ökonomisches System). Das soziokulturelle System hat die Funktion, die Massenloyalität für die spätkapitalistische Gesellschaft zu sichern. Das politisch-administrative System ist vom ökonomischen abhängig, muß aber gleichzeitig über eine gewisse Autonomie verfügen, um seine Steuerungsfunktion gegenüber dem ökonomischen System wahrnehmen zu können. Die wirtschaftlichen Funktionen, die sich für den Staat ergeben, bestehen vor allem in der Erbringung von Vorleistungen für die kapitalistische Produktion, dem Ausgleich von externen Effekten und in der Kompensation und Steuerung der Krisen des ökonomische Systems.

1.3. Die interventionistische Sicht des öffentlichen Sektors

Der Ansatz der historischen Schule: Der Staat als Produktivkraft

Im Merkantilismus (17. und 18. Jhdt.) wurden staatliche Investitionen als wichtige Form einer Wachstumspolitik gesehen. Die „historische Schule" hingegen ging davon aus, daß wirtschaftliche Erscheinungen nur als Teilbereich der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung in ihrem jeweiligen historisch-soziologischen Zusammenhang erfaßt werden können. Ein freies Marktsystem führt, im Gegensatz zum Optimismus des Liberalismus, für zahlreiche und wichtige soziale Gruppen zu keiner akzeptablen Verteilung der Einkommen und damit zu einer politisch relevanten sozialen Frage. Wesentlich dafür ist die Feststellung, daß freie Tauschakte auf unvollkommenen Märkten häufig zwischen Kontrahenten mit ungleicher wirtschaftlicher und politischer Macht stattfinden. Die Funktion des Staates sei es hier, ausgleichend zugunsten des Schwächeren einzugreifen. Daraus ergibt sich die Konzeption einer staatlichen Sozialpolitik, nach der der Staat Funktionen übernimmt, wo zumindest ergänzende Interventionen erforderlich sind.

Der Wohlfahrtsstaat

Zentral für die Konzeption des Wohlfahrtsstaates sind:

- Bereitstellung von höherer Sicherheit als dies über Marktprozesse möglich ist (Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit).
- Bereitstellung sozialer Leistungen aufgrund von öffentlich-rechtlichen Ansprüchen und nicht aufgrund individueller Gnade oder Wohltätigkeit.

Dabei kann man folgende Unterscheidungen treffen:

- residualer Wohlfahrtsstaat: Wohlfahrtsstaatliche Leistungen werden als Sicherheitsnetz für Arme gesehen und demnach nur aufgrund von Einkommensüberprüfungen bereitgestellt.
- institutioneller Wohlfahrtsstaat: Leistungen werden in relevanten Bereichen prinzipiell allen Mitgliedern der Gesellschaft zur Verfügung gestellt.

Unter Effizienzüberlegungen wird mit dem Konzept eines residualen Wohlfahrtsstaates in der Regel eine geringere Steuerquote verbunden sein, was eine höhere gesamtwirtschaftliche Effizienz bedeuten kann. Dies gilt nicht mehr bei Berücksichtigung verschiedener Aspekte von Marktversagen, wobei hier vor allem nicht versicherbare Formen der Unsicherheit in bezug auf Arbeitslosigkeit oder Inflation gemeint sind.

Als wichtigste, miteinander eng verbundene Funktionen des öffentlichen Sektors sind :

- Staatliche Vollbeschäftigungspolitik, die auf ungleiche Machtstellungen der Marktteilnehmer zurückzuführen ist sowie auf den Umstand, daß die Integration in den Arbeitsprozeß für den einzelnen nicht nur von ökonomischer, sondern auch von soziologischer Bedeutung ist.
- Staatliche Umverteilungspolitik, wo es um die Verteidigung bestimmt Gruppeninteressen geht, wenn die Bedeutung wirtschaftlicher Macht unterschätzt wird, der Einsatz politischer Macht jedoch als Bedrohung von Freiheit und Leistungsfähigkeit gesehen wird.
- Soziale Sicherheit: Das Gut soziale Sicherheit ist dabei nicht nur von Bedeutung für niedrige Einkommensschichten, sondern gesellschaftlich umfassend anzubieten, wobei in gesamtgesellschaftlicher Betrachtung die Nachfrage sogar der nach einem superioren Gut entsprechen dürfte. Dafür würde sie für die Budgets der meisten Staaten typische Ausweitung des Bereiches der sozialen Sicherheit bei wachsendem Realeinkommen sprechen.

2. Funktionen des öffentlichen Sektors - Analytische Grundlagen

2.1. Begründung staatlicher Aktivitäten . Theorien des Marktversagens und des Staatsversagens

Ausgegangen wird von einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, die prinzipiell auf den Institutionen des Privateigentums und des Marktes aufbaut. Ein Marktversagen kann dabei auftreten in bezug auf allokative, distributive und stabilisierungspolitische Aspekte. Von Staatsversagen ist generell zu sprechen, wenn aus Aktivitäten des öffentlichen Sektors gesamtwirtschaftliche Ineffizienzen und damit Wohlfahrtsverluste entstehen.

2.2. Fehlen von Eigentumsrechten

Grundlegend für das Funktionieren eines marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismus ist ein System von Eigentumsrechten, das einzelnen Individuen das Recht gibt, eine Sache zu nutzen und andere von der Nutzung auszuschließen. Nun gibt es aber auch Gemeinschaftsgüter (Allmendegüter), bei denen keine individuellen Eigentumsrechte bestehen. Man kann sie auch als „freie Güter“ bezeichnen, im Gegensatz zu den „knappen Gütern“. Bei Gemeinschaftsgütern wird individuelle kurzfristige Nutzenmaximierung in Konflikt geraten mit den Anforderungen der individuellen langfristigen Nutzenmaximierung. Es wird für jedes einzelne Mitglied rational sein, darauf zu warten, daß ein anderer die Verbesserung an einem Gemeinschaftsgut durchführt, um dann ohne eigenen Kostenbeitrag davon zu profitieren. Dieses Verhalten als „free-rider“ ist ein typisches Problem dort, wo ein Ausschluß von der Nutzung nicht möglich ist.

Die langfristigen negativen Effekte, die bei freien Gütern aus individuellen Entscheidungsverhältnissen entstehen, können nur vermieden werden, wenn es gelingt, entsprechende Koordinierungsmechanismen einzurichten, die zu einer Durchsetzung der langfristig und gesamtwirtschaftlich optimalen Strategie gegenüber der Strategie kurzfristiger individueller Nutzenmaximierung führt.

2.3. Öffentliche Güter

Reine öffentliche Güter (z.B. Landesverteidigung, Leuchtturm)

- Nicht-Ausschließbarkeit: Es ist technisch unmöglich oder kostenmäßig unzweckmäßig, jemanden von der Nutzung auszuschließen.
- Nicht-Rivalität im Konsum: Der Konsum des einen beeinträchtigt den Konsum des anderen nicht.

Das unterscheidet reine öffentliche Güter von Gemeinschaftsgütern, wo sehr wohl Rivalität im Konsum vorliegt. Umgekehrt gibt es auch Güter, für die zwar Nicht-Rivalität gilt, wo aber Ausschließbarkeit vorliegt und die deshalb als private Güter angeboten werden (Mautgüter).

Unvollkommene öffentliche Güter

Auch hier handelt es sich um Güter, für die die Nicht-Ausschließbarkeit gilt. Der Unterschied in der Nutzungsmöglichkeit könnte dabei aber entstehen durch die geographische Lage z.B. einer Straße oder durch die Notwendigkeit komplementärer privater Güter wie ein Auto. Tatsächlich gilt für die meisten vom öffentlichen Sektor bereitgestellten öffentliche Güter, daß sie als unvollkommen öffentliche Güter zu betrachten sind. Die Bedeutung der Mischgüter liegt darin, daß bei der Bereitstellung dieser öffentlichen Güter Probleme der Kapazitätsauslastung bzw. der Überfüllung auftreten können, was wieder für die entsprechende Investitionsplanung und insbesondere auch für regionale Aspekte von Bedeutung ist.

Meritorische Güter

Hier handelt es sich um Bereiche, wo rein technisch von der Produktions- wie von der Verwendungsseite her eine marktmäßige Erstellung und Verwertung möglich ist, wo demnach insbesondere Ausschließbarkeit gegeben ist, wo aber die Ergebnisse dieser Marktprozesse als ökonomisch und gesellschaftspolitisch unerwünscht angesehen werden. Gründe dafür können sein, daß es sich um Bereiche handelt, wo ein Wirken der Konsumentensouveränität aufgrund zu geringer Information, zu kurzer Zeithorizonte etc. zu unerwünschten Ergebnissen führen würde oder in der Existenz bedeutsamer externer Effekte des individuellen Konsums.

Ist ein privates Angebot öffentlicher Güter nicht möglich oder erwünscht, muß es gemeinschaftlich bestimmt oder finanziert werden. Hier wird ein Angebot über öffentliche Haushalte mit entsprechender Zwangsfinanzierung über Steuern erforderlich sein.

2.4. Unvollkommener Wettbewerb und natürliche Monopole

Diese Problematik ist in jeder Marktwirtschaft gegeben, da für die einzelnen Unternehmer vielfach der Anreiz besteht, durch Absprachen, Konzentration etc. höhere Preise und damit Erträge als bei konkurrierendem Marktverhalten zu erzielen. Es besteht demnach für den öffentlichen Sektor die Aufgabe, dieser Form von Marktversagen entgegenzuwirken. Der Staat hat hier die Aufgabe, als Gegenmacht gegen die Vermachtungstendenz der Märkte zu wirken. Wichtiger Ansatzpunkt ist hierbei die Regelung des Kartellrechts in bezug auf wettbewerbsmindernde Effekte von Unternehmensvereinbarungen und Fusionen.

In Extremfällen können Monopole hingegen auch effizient sein, wenn es sich um Leistungsmonopole von Pionierunternehmern handelt, die neue Güter oder Produktionsverfahren entwickeln.

Spezielle Aspekte ergeben sich im Fall natürlicher Monopole, die vorliegen, wenn beim Angebot eines Gutes die Durchschnittskosten bei zunehmender Menge über den gesamten Outputbereich fallen (z.B. Wasser- oder Energiebereich). Wenn in diesen Fällen bereits ein Anbieter vorliegt, würde jeder zusätzliche Anbieter nur zu höheren Kosten anbieten können. Eine Konkurrenzsituation wäre daher volkswirtschaftlich ineffizient und am Markt auch nicht durchsetzbar. Hier sind daher Eingriffe in die Produktions- und Preisentscheidung des Unternehmens nötig, sei es durch Regulierungen oder durch Übertragung der Produktion an öffentliche Unternehmen.

2.5. Externe Effekte

Sie liegen vor, wenn die ökonomische Lage eines Wirtschaftssubjektes durch Aktionen eines anderen Wirtschaftssubjektes positiv oder negativ beeinflußt wird, ohne daß Gegenleistungen erfolgen. Technologische externe Effekte z.B. liegen vor, wenn sich die Aktionen eines Wirtschaftssubjektes auf die Produktions- oder Nutzenfunktion eines anderen oder mehrerer Wirtschaftssubjekte auswirkt, ohne daß sich dies in Änderungen der Faktor- oder Produktpreise niederschlägt. Von „pekuniären“ externen Effekten spricht man, wenn die Erhöhung der Produktion in einem Wirtschaftszweig zu Preiserhöhungen bei Vorleistungen führt, die auch von anderen Wirtschaftszweigen in Anspruch genommen werden.

Da für einen Produzenten nur die internen, von ihm zu tragenden Kosten in seiner Produktionsentscheidung niederschlagen, ergibt sich daraus eine Fehlallokation, d.h. ein zu hoher Verbrauch der nicht in die betriebliche Produktionsentscheidung eingehenden Kostenfaktoren. Diese negativen externen Effekte sind daher als volkswirtschaftliche oder zusätzliche gesellschaftliche Kosten der Produktion aufzufassen.

Dies bedeutet eine wesentliche Beeinträchtigung der allokativen Effizienz eines marktbestimmten Preissystems. Eine Korrektur könnte hier erfolgen durch:

- Begründung von Eigentumsrechten an bisher freien Gütern (z.B. Wasser), sodaß deren Verwendung auch mit privaten Kosten verbunden werden kann.
- Anlastung der sozialen Kosten durch entsprechende Steuern (Internalisierung negativer externer Effekte)
- Subventionierung von Produktionen mit möglichen positiven externen Effekten.

Ein unter dem Begriff „*Coase Theorem*" diskutierter Ansatz versucht nachzuweisen, daß auch bei Auftreten externer Effekte effiziente Lösungen ohne Staatseingriff und nur durch private Verhandlungen der Beteiligten gefunden werden kann. Bei vollständiger Spezifikation von Eigentumsrechten, Abwesenheit von Transaktionskosten und vollständiger Information aller Beteiligten führen private Verhandlungen (z.B. über die Entschädigung für die externen Effekte) zu allokativ effizienten Ergebnissen. Die für das Verhandlungsergebnis entscheidenden jeweiligen Zahlungsbereitschaften drücken die jeweiligen relativen Nutzen der Kontrahenden aus.

2.6. Marktversagen und individualisierte Entscheidungsverhältnisse: Ansätze der Spieltheorie

Ausgangspunkt ist eine Konstellation der gegenseitigen Abhängigkeit der Marktteilnehmer hinsichtlich des Ergebnisses ihrer Handlungen und der Unsicherheit hinsichtlich der Reaktion der anderen Marktteilnehmer. Für eine solche Konstellation läßt sich nun zeigen, daß Entscheidungsverhältnisse auf der Basis individueller Nutzenmaximierung nicht zu gesellschaftlich optimalen Ergebnissen führen. Dies steht im krassen Gegensatz zur Theorie der „unsichtbaren Hand". Die Ableitung dieser Aussage ergibt sich aus der spieltheoretischen Konzeption des „*Gefangenen-Dilemmas*". Generell ist eine „Gefangenen-Dilemma" Konstellation demnach durch folgende Charakteristika bestimmt:

- Individuelle Nutzenmaximierung der Akteure
- Unsicherheit der einzelnen Entscheidungsträger über das Verhalten der übrigen Akteure
- Gegenseitige Abhängigkeit in bezug auf das Ergebnis

Die Unmöglichkeit der Kooperation führt dazu, daß die Strategie des einzelnen nicht verfolgt werden kann, sodaß das Ergebnis des individuellen Optimalverhaltens (Nash-Gleichgewicht, d.h. eine aus individueller Nutzenmaximierung abgeleitet, insgesamt aber suboptimale Lösung) von dem des gemeinschaftlichen Optimalverhaltens abweicht.

Für die Überwindung einer Rezession z.B. spielt das Anspringen der Investitionstätigkeit eine entscheidende Rolle. Die Darstellung der möglichen Strategien unter Unsicherheit läßt erkennen, daß es in vielen Fällen für den Einzelnen individuell rational erscheinen wird, eine Investition nicht bzw. erst möglichst spät in einer Depressionsphase durchzuführen . mit dem gesamtwirtschaftlich negativen Effekt einer Vertiefung und Verlängerung der Depression. Dies kann nun zu Anforderungen an den öffentlichen Sektor führen: Als Erfordernis einer ex ante Koordinierung der individuellen Entscheidungsträger durch den öffentlichen Sektor oder als Erfordernis einer nachträglichen Sanierung der Folgen gesamtwirtschaftlich suboptimaler Entscheidungsverfahren (z.B. durch eine Beschäftigungspolitik oder Preisstabilisierung).

2.7. Unsicherheit und Informationsprobleme

Es gibt Fälle, wo eine gesamtwirtschaftlich effiziente Risikominderung bei gegebener soziologischer Struktur nicht zustande kommt, wo aber über den öffentlichen Sektor Risikoübernahmen oder effizienzsteigernde Eingriffe erfolgen können. Dieses Problem wird diskutiert vor allem in bezug auf Probleme der der unvollkommenen und asymmetrischen Information.

Principal-Agent-Problem

Im Wirtschaftsleben sind Auftragsbeziehungen dadurch gekennzeichnet, daß eine **ausführende Instanz** (Agent) von einer **übergeordneten** (Prinzipal) eine Aufgabe übertragen bekommt und zwischen verschiedenen Handlungsmöglichkeiten zu entscheiden hat. Der Agent verfügt über einen bestimmten Handlungsspielraum und beeinflußt mit seinem Verhalten auch das Wohlergehen des Prinzipals.
Das vom Agenten erzielte **Ergebnis** wird zwar unmittelbar von seinem Arbeitseinsatz beeinflußt, jedoch auch durch *zukünftige, ungewisse Ereignisse* bestimmt. Der Prinzipal kann folglich nicht eine einzige Lösung vorschreiben.

Vielmehr besteht eine **asymmetrische Informationsverteilung** zu seinen Lasten, weil er negative Ereignisse nicht eindeutig ungünstigen Umweltzuständen oder den Fehlern des Agenten zurechnen kann. Der Agent verfügt

daher über die Möglichkeiten, **Eigeninteresse** zu Lasten des Prinzipals zu verfolgen. Insbesondere kann er Mißerfolge aufgrund persönlicher Fehler durch eine ungünstige Entwicklung der Umwelt begründen oder einen höheren Faktoreinsatz als erforderlich für sich ausnutzen (z.B. Wahl eines besonders teuren Dienstwagens).

Zur **Überwindung** derartiger Probleme versucht man nun, die fehlende Loyalität des Agenten bei der Realisierung der Ziele des Prinzipals durch einen Sanktions- und Anreizmechanismus zu ersetzt:
Es wird daher sinnvoll sein, „Incentive-kompatible" Anreizstrukturen zu schaffen, die unter Ausnutzung seines Eigeninteresses Entscheidungen sicherstellen sollen, die sich möglichst weitgehend mit den Belangen des Prinzipals decken. Zum anderen ist ein **Überwachungssystem** einzurichten, das letzterem nicht nur eine Ergebnis-, sondern darüber hinaus auch eine Verhaltenskontrolle ermöglicht. Allerdings verursachen solche Anreiz- und Überwachungssysteme auch **Kosten** bei Vertragsgestaltung und -abschluß sowie bei der Erfüllung der Vertragspflichten und der Vertragsüberwachung, die möglichst gering gehalten werden sollten.

Adverse Selektion

Ausgangspunkt ist hier ein Markt, wo die Teilnehmer verschiedene Qualitätsmerkmale aufweisen. Sind diese Merkmale bekannt, ist es möglich, zu jeweils risikoäquivalenten Prämien z.B. Versicherungen anzubieten. Personen mit günstigeren Risikomerkmalen hätten dann entsprechend geringere Prämien zu zahlen als „schlechte Risken". Der Versicherer hat aber keine Möglich, diese Information vollständig zu erlangen. Er muß daher Durchschnittsprämien anbieten, die auch die Existenz schlechter Risken berücksichtigen. Für Personen mit guten Risken wird es dagegen nicht sinnvoll sein, die für ihre Risikokategorie zu teuren Versicherungen einzugehen. Es kommt damit zu einer Kumulierung schlechter Risiken, was wiederum zu einer Erhöhung der Prämien führt. Dieses Problem kann nun so gelöst werden, wenn durch Formen einer allgemeinen Versicherungspflicht gesichert werden kann, daß Versicherungsprämien aufgrund des Gesetzes der großen Zahl ermittelt werden können.

2.8. Formen des Staatsversagens

Die Formen des Marktversagens zeigen, in welchen Fällen eine Allokation über Märkte entweder nicht möglich ist oder als ökonomisch ineffizient bzw. gesellschaftspolitisch problematisch erscheint. Aber auch öffentliche Allokationsmechanismen sind mit einer Reihe von Problemen behaftet, die zu gesamtwirtschaftlichen Ineffizienzen führen können.

Der öffentliche Sektor als Monopolist

Der öffentliche Sektor agiert in vielen Bereichen als absoluter Monopolist. Im Gegensatz zum privaten Monopol sind gesamtwirtschaftliche Effizienzverluste nicht auf Wirkungen eines gewinnmaximierenden Verhaltens, sondern auf das mögliche Auftreten von kostenmäßiger Ineffizienz zurückzuführen, d.h., daß mangelnder Wettbewerbsdruck zur Folge haben kann, daß öffentliche Leistungen zu überhöhten Kosten erstellt und angeboten werden. Dieser Umstand, daß der öffentliche Sektor nicht als gewinnmaximierender Monopolist auftritt, kann es als ökonomisch sinnvoll erscheinen lassen, ein privates Monopol durch ein öffentliches Monopol zu ersetzen, das seine Preis- und Mengenpolitik nach gesamtwirtschaftlichen Effizienzkriterien ausrichtet. Dies gilt vor allem bei natürlichen Monopolen, wo eine Bereitstellung von Konkurrenzgütern technisch oder wirtschaftlich nicht sinnvoll wäre.

Entscheidungsstrukturen

Im Bereich privater Unternehmen besteht ein immanenter Zwang nach Kosten-Nutzen- und damit nach Effizienzüberlegungen. Im öffentlichen Bereich ist dieses Zusammenfallen in der Regel nicht gegeben. Politische und administrative Entscheidungsträger können verschiedenen Gruppen sein bzw. in unterschiedlichem Ausmaß von den Folgen einer Entscheidung betroffen sein.
Für die Diskussion von Staatsversagen von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang die Möglichkeit spezieller Gruppeninteressen (Spezial interest groups), den politischen Entscheidungsprozeß so zu manipulieren, daß besondere Vorteile erreicht werden.

Informations-, Überwachungs- und Sanktionsprobleme

Es besteht im öffentlichen Sektor das Problem, zentrale Interessen über eine Vielzahl von einzelnen Akteuren wirksam werden zu lassen und das Wirken der Akteure zu kontrollieren. Es handelt sich hier demnach um ein mehrfaches „principal-agent-Problem". Die tatsächlichen Ergebnisse diverser Verwaltungs- und Interpretationsakte kann dabei vom ursprünglichen politischen Wollen unter Umständen sehr erheblich abweichen.

Ein weiteres grundlegendes Problem bei sämtlichen Aktivitäten des öffentlichen Sektors ist die Frage der adäquaten Erfassung seiner Tätigkeit. Da eine Preisbewertung öffentlicher Aktivitäten in der Regel nicht vorliegt, beschränkt sich die Erfassung meist auf die Kostenseite. Dem entspricht der Ansatz des kameralistischen öffentlichen Rechnungswesens, die Leistungen des öffentlichen Sektors über die Ausgabenseite, also über die Inputseite der öffentlichen Leistungen, zu erfassen.

Bürokratie

Nach Max Weber weisen bürokratische Organisationen folgende Merkmale auf:

- Arbeitsteilige und fachmäßige Spezialisierung der Mitarbeiter
- hierarchische Struktur mit festen Kompetenzen
- Regelhaftigkeit des Verwaltungshandelns
- rationale Berechenbarkeit
- wenig Anreize zu dynamischem und innovativem Handeln und damit zu Produktivitätsfortschritten
- vielfach gegebene Monopolstellung und öffentliche Finanzierung, sowie die spezielle politische und rechtliche Einbindung

3. Entscheidungstheoretische Grundlagen - Wohlfahrtsökonomie und Public Choice Theorie

3.1. Wohlfahrtsökonomische Ansätze

Die zentrale Problemstellung ist hier die Frage nach einer gesamtwirtschaftlich effizienten Allokation der Ressourcen in einer Volkswirtschaft. Ausgangspunkt ist der Hauptsatz der Wohlfahrtstheorie: Wenn alle Wirtschaftssubjekte unter den Bedingungen vollkommener Konkurrenz handeln, wird das bei Vorliegen entsprechender Voraussetzungen zu einer effizienten Allokation der Ressourcen führen. Von besonderer Bedeutung ist schließlich die analytische Erfassung der effizienten Allokation über das Konzept der „Pareto-Effizienz“: Die Nachfrageentscheidungen auf vollkommenen Märkten werden von den Konsumenten aufgrund ihrer subjektiven Präferenzstrukturen getroffen, die Entscheidungen in bezug auf Art und Weise der Produktion werden von gewinnmaximierenden Unternehmern getroffen. Es gilt demnach, sowohl Tauscheffizienz (Grenzrate der Substitution aller Marktteilnehmer ist gleich) wie auch Produktionseffizienz (Grenzrate der Transformation zweier Güter entspricht dem Verhältnis ihrer Grenzkosten) zu erreichen.

Die Grenzrate der Substitution gibt an, welche Menge des Gutes A ein Wirtschaftssubjekt bereit ist für eine zusätzliche Einheit des Gutes B einzutauschen, ohne daß dies zu einer Veränderung seines Nutzens führt (Indifferenzkurve). Die Grenzrate der Transformation gibt an, um wieviel bei gegebener Faktorausstattung die erzeugte Menge A reduziert werden muß, um die Erzeugung einer zusätzlichen Einheit B zu ermöglichen.

Pareto-Optimalität kann nun definiert werden als ein Zustand, in dem es unmöglich ist, durch eine Änderung der Allokation die Lage eines Teilnehmers zu verbessern, ohne gleichzeitig die Lage eines anderen zu verschlechtern. Es ist nicht mehr möglich, weitere Wohlfahrtsverbesserungen durch eine Reallokation zu erreichen.
Aufgrund der Voraussetzungen für ein Pareto-Optimum (keine Monopoleffekte, keine Externalitäten, etc.) kann aber nicht angenommen werden, daß alle Märkte einer Volkswirtschaft die paretooptimale Bedingung erfüllen. Die „Theorie of second Best“ (Theorie des Zweitbesten) zeigt nun, daß partielles Optimum für einzelne Teilmärkte nicht notwendigerweise zu höherer gesamtwirtschaftlicher Effizienz führt. Es kann vielmehr erforderlich sein, daß bei Unerfüllbarkeit der Optimalbedingungen auf einem Markt es auch auf anderen Märkten zu Abweichungen kommt.

Arrow’sches Unmöglichkeitstheorem

Arrow geht von einigen einfachen Postulaten aus, die bei der Ableitung einer sozialen Wohlfahrtsfunktion zu gelten haben:

- Akzeptanz der jeweiligen individuellen Präferenzen
- Keine Zulassung von irrelevanten Alternativen
- Kein Diktator, der sich über die Präferenzen hinwegsetzt
- Beachtung des logischen Erfordernisses der Transitivität (d.h. wenn Alternative A der Alternative B und Alternative B der Alternative C vorgezogen wird, so ist auch A der Alternative C vorzuziehen)

Als Weg zur Ermittlung einer sozialen Wohlfahrtsfunktion unter den genannten Bedingungen sei nun der Weg der Mehrheitsabstimmung gewählt. Dieses Verfahren führt dennoch nicht zu eindeutigen Ergebnissen (Arrow-Condorcet'sches Wahlparadoxon, S. 72). Obwohl die Präferenzstruktur jedes einzelnen Wählers in sich konsistent ist, führt das Verfahren der Mehrheitsabstimmung demnach zu keinem logisch konsistenten Ergebnis. Die jeweiligen Mehrheitsentscheidungen werden dabei von der Reihenfolge der Abstimmungsvorgänge abhängen. In der Praxis wird die Gefahr solcher Abstimmungsparadoxa meist dadurch entschärft, daß durch Verfahrensregeln Abstimmungen auf die Wahl zwischen 2 Alternativen reduziert werden.

3.2. Verfassungstheoretische Ansätze

Sie gehen von einem hypothetischen Ursprungszustand der Anarchie aus, in der nur das Recht des Stärkeren gilt. Die hohen Kosten der Unsicherheit bedeuten jedoch, daß es gesamtwirtschaftlich effizienter ist, einen Zustand anzustreben, in dem durch einen übergeordneten Machthaber, den „Leviathan", heute der Staat, ein gewisses Maß an öffentlichen Gütern, insbesondere Sicherheit, angeboten wird. Grundproblem hier ist die Spannung zwischen den Werten der Freiheit und der Sicherheit. Die größte Freiheit ergibt sich im Zustand der Anarchie ohne jede staatliche Institution. Da diese Freiheit aber zur Unterdrückung Schwächerer führt, sind Regeln für die Ausübung der Freiheitsrechte jedes Einzelnen notwendig. Das Entstehen einer solchen Gesellschafts-Verfassung (Hayek) kann als evolutionärer Prozeß oder als Ergebnis der politischen Willensbildung gesehen werden. Darauf hat auch die Wirtschaftsverfassung eines Staates aufzubauen.

Ein weitergehendes Konzept zum Aspekt der „Gerechtigkeit" wurde von Rawls in seiner „Theory of Justice" entwickelt: Ausgehend von einem Urzustand, in dem die Menschen von Selbstinteresse geprägt sind, aber keine persönlichen Erfolgsaussichten vorherrschen, wird die in einer solchen Situation gewählte Entscheidungsregel als gerecht definiert. Als eine solche Entscheidungsregel wird das „Maximin-Prinzip" abgeleitet, wonach immer die Alternative gewählt werden sollte, deren schlechtestes Ergebnis besser ist als das schlechteste Ergebnis aller übrigen Alternativen. D.h., daß unter verschiedenen Verteilungsalternativen diejenige gewählt werden soll, bei der die ärmste Gruppe noch am relativ besten gestellt ist.

3.3. Der Ansatz der „ökonomischen Theorie der Politik"

Die herkömmliche Theorie der Wirtschaftspolitik hat Entscheidungsprozesse über öffentliche Ausgaben oder Steuern **exogen**, also außerhalb ihres Erklärungsbereiches, gesehen, und sich dabei darauf beschränkt, die ökonomischen Wirkungen dieser exogen vorgegebenen Entscheidungen zu analysieren.

Die „Neue Politische Ökonomie" stellt sich die Aufgabe, im Rahmen einer positiv-ökonomischen Analyse die politisch-administrativen Entscheidungsprozesse **endogen** zu erfassen, d.h. im Rahmen eines politisch-ökonomischen Gesamtsystems zu erklären. Für die Analyse ist typisch, daß zum einen der Einfluß von ökonomischen Variablen (z.B. Arbeitslosigkeit) auf das politische Verhalten im Vordergrund steht, und zum anderen das Verhalten der einzelnen Akteure der Wirtschafts- und Finanzpolitik eines demokratischen Staates mit den Verhaltensannahmen der neoklassischen Nutzenmaximierung erfaßt wird.

Die Akteure in diesem Gesamtmodell in einem demokratischen Staatswesen werden unter folgenden Gruppierungen erfaßt:

- Wähler
- Medien
- Interessengruppen (Lobbies)
- politische Parteien und Regierungen
- öffentliche Verwaltung

Medianwählermodell

Eine einfache Darstellung für den Fall zweier konkurrierender Parteien. Stimmenmaximierende Parteien werden dann stets versuchen, die Median-Position einzunehmen, d.h. die Position des Wählers, der bezüglich seiner Präferenzen genau die Mitte der Wählerschaft ausmacht. Bei diesem Verhalten würde dann in einer nächsten Wahl die unterlegene Partei ihre Position in Richtung Median ändern. Insgesamt läßt sich nach diesem Modell ein „Drang zur Mitte" in bezug auf Programme erwarten. Unterschiede zwischen den Parteien werden sich demnach vor allem aus unterschiedlichen Einschätzungen der Wählerpräferenzen ergeben.

Eine Darstellung der Zusammenhänge zwischen den einzelnen Akteuren eines politisch-ökonomischen Modells, entsprechend den Vorstellungen der NPÖ, könnte folgendes einfaches Modell sein:

Ausgangspunkt sei eine bestimmte Wirtschaftslage, spezifiziert durch die Variablen Inflation, Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum. Die Werte dieser Variablen bestimmen nun wesentlich die Popularität (ermittelt durch Wahlen), die die Regierung bei den Wählern genießt (Popularitätsfunktion). Die Regierung wird folglich versuchen, die Wiederwahl zu sichern, sie wird daher versuchen, wirtschaftspolitisch gegenzusteuern, sobald die wirtschaftlich bestimmten Popularitätswerte unter ein für die Wiederwahl erforderliches Maß sinken. Insgesamt ergibt sich damit ein geschlossenes politisches Modell, in dem die Wirtschaftslage das politische Handeln und dieses wieder die Wirtschaftslage beeinflußt.

Aus entsprechenden politisch-ökonomischen Ansätzen werden auch Modelle abgeleitet, in denen politisches (Stimmenmaximierungs-)Verhalten das wirtschaftliche Geschehen beeinflußt. Vor der Wahl wird eine expansive Budgetpolitik betrieben, die zu einer Senkung der Arbeitslosigkeit führt. Entsprechend der Wirkungsverzögerung bleiben die Preise aber noch stabil. Der „Phillips-Kurveneffekt“ tritt erst nach der Wahl auf. Nun wird die Regierung zur Inflationsbekämpfung auf eine restriktive Wirtschaftspolitik übergehen, bis sie vor der nächsten Wahl wieder zu einer expansiven Politik zurückkehrt.

4. Erfassung und Umfang des öffentlichen Sektors

4.1. Bereiche staatlicher Tätigkeit

Der bloße Nachweis des Bestehens einer „Marktunvollkommenheit“ einerseits oder andererseits einer negativen Nebenwirkung einer staatlichen Intervention oder eines Falles von „Staatsversagen“ kann allein noch nicht für eine Entscheidung zwischen Markt- oder Staatseinsatz genügen. Die konkrete institutionelle Entscheidung hat vielmehr auf einer Abwägung zwischen den jeweiligen Vor- und Nachteilen von „Markt“- und „Staats“-Lösungen zu beruhen, wobei zu erwarten ist, daß ein weiter Bereich besteht, wo es sich nur um das Erreichen „Zweitbester Lösungen“ handeln kann, bzw. wo „Unschärfe-Bereiche“ durch die prägende Bedeutung von gesellschaftspolitischen Werturteilen bestehen.

Letztlich handelt es sich bei allen Ansatzpunkten staatlicher Aktivität um die Korrektur von Marktversagern in dem Sinn, daß der Marktmechanismus ohne staatliche Intervention zu keinem oder nicht zu dem über den politischen Prozeß bestimmten gesellschaftlich erwünschten Ergebnis führen würde. Im folgenden soll daher nur eine allgemeine Systematik von Ansatzmöglichkeiten staatlicher Intervention gegeben werden, die der öffentliche Sektor in marktwirtschaftlichen Industriestaaten übernimmt:

Allokation

Hier handelt es sich um das Problem, daß der Marktprozeß bei der Erbringung von Gütern und Dienstleistungen in dem Sinn nicht effizient ist, als die sich so ergebende Preis- und Mengenstruktur nicht den relativen gesamtwirtschaftlichen Kosten- (bzw. Knappheits-) Verhältnissen und/oder nicht den gesamtwirtschaftlichen Nutzeneinschätzungen entspricht. Beispiele dieser Probleme sind das Auftreten negativer externer Effekte, die als „externe Kosten“ nicht in die Marktpreise eingehen, oder der Fall öffentlicher Güter, für die zwar ein gesellschaftlicher Bedarf besteht, der jedoch (z.B. wegen mangelnder Ausschließbarkeit) nicht über den Marktprozeß befriedigt werden kann.

Distribution

Wenn die Einkommensverteilung, wie sie sich aus dem Marktprozeß ergibt, und/oder die Vermögensverteilung nicht den über den politischen Prozeß manifestierten gesellschafts- politischen Vorstellungen entsprechen, hat der öffentliche Sektor folgende Einsatzmöglichkeiten, Umverteilungseffekte zu bewirken:

- Einsatz von Steuern als Instrument der Umverteilung, z. B. in Form einer progressiven Einkommensteuer, einer Vermögenssteuer.
- Direkte Bereitstellung öffentlicher Leistungen unter distributiven Aspekten ohne bzw. ohne volle Kostenbeteiligung der Benutzer: z.B. „kostenloses“ Unterrichtswesen, staatlicher Gesundheitsdienst.
- Indirekte Geldtransfers unter distributiven Aspekten: z.B. Zuschüsse des Staates zur Abdeckung von Defiziten der Sozialversicherung.
- Administrative Regelungen unter distributiven Aspekten: z.B. Festlegung von Mindestlöhnen, Mietpreisregelungen, Einrichtung von Pflichtversicherungen, die auch „schlechte Risiken“ (z.B. chronisch Kranke) übernehmen müssen.

Stabilisierung

Diese Aufgabenstellung umfaßt die Sicherung einer gleichgewichtigen wirtschaftlichen Entwicklung im Sinne einer vollen Auslastung der Produktionsressourcen, insbesondere der Beschäftigung aller Arbeitswilligen und Arbeitsfähigen, verbunden mit einer Stabilität des Preisniveaus. Da diese Entwicklung durch den Marktmechanismus nicht gewährleistet ist, ist ein entsprechender stabilisierungspolitischer Einsatz des öffentlichen Sektors erforderlich, der sich insbesondere auf folgende Instrumente stützen kann:

- Veränderung öffentlicher Ausgaben, wobei die konjunkturbeeinflussenden Effekte (Multiplikatorhöhe, Wirkungsgeschwindigkeit) je nach Ausgabenart erhebliche Unterschiede aufweisen.
- Veränderung von Steuern, Gebühren, Tarifen: Auch hier ergeben sich deutliche Wirkungsdifferenzierungen je nach Einnahmeart.
- Direkte und indirekte öffentliche Subventionierung, z.B. konjunkturpolitisch motivierte Zuschüsse zur Abdeckung von Verlusten privater oder öffentlicher Unternehmen, Zuschüsse zur Absenkung der betrieblichen Lohnkosten oder betrieblicher Ausbildungskosten (z.B. für Lehrlingsausbildung), Zuschüsse an Arbeitnehmer (z.B. Mobilitätsförderung, Frühpension), zurückhaltende öffentliche Tarifpolitik.

4.2. Was zählt zum öffentlichen Sektor?

Im Grunde existiert keine allgemein akzeptierte, eindeutige Definition des öffentlichen Sektors. Vielmehr differieren die Abgrenzungen je nach Fragestellung und Konvention. Das **Europäische System der VGR (ESVG)** definiert „öffentlich" folgendermaßen:

„Der Sektor Staat umfaßt alle institutionellen Einheiten, die in ihrer Hauptfunktion nichtmarktbestimmte Dienstleistungen für die Allgemeinheit erbringen und/oder Transaktionen zur Umverteilung des Volkseinkommens und -vermögens vornehmen. Die Hauptmittel des Sektors stammen aus direkt oder indirekt empfangenen Zwangsabgaben, die von Einheiten, die anderen Sektoren angehören, geleistet werden."

Eine Definition im weiten Sinne beinhaltet folgende Bereiche:

Gebietskörperschaften

Dazu zählen nach der Konvention der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung insbesondere

- Bund
- Länder
- Gemeinden und Gemeindeverbände.

Ebenso werden hierzu auch supranationale Organisationen gezählt, soweit sie über eine gewisse Finanzautonomie verfügen, wie dies etwa bei der Europäischen Gemeinschaft der Fall ist.

Parafisci („intermediäre Finanzgewalten")

Als Charakteristika eines Parafiscus gelten:

- Organisatorisch selbständige Erfüllung öffentlicher Aufgaben.
- Finanzierung über eigene Finanzquellen mit Zwangscharakter, ohne selbst Träger von Hoheitsrechten zu sein, d. h. innerhalb eines meist gesetzlich vorgegebenen eingeschränkten Rahmens.
- Die wichtigste Gruppe von Parafisci ist der Bereich der Sozialversicherung (gesetzliche Kranken-, Unfall-, Renten- und Arbeitslosenversicherung).
- Weiter zählt hierzu der Bereich der Fondswirtschaft, d. h. von organisatorisch in gewissem Maße selbständigen Sondervermögen öffentlicher Haushalte, die für bestimmte, abgegrenzte AufgabenstelIungen errichtet wurden. Beispiele hierfür sind:
- ERP-Fonds, entstanden aus der von den USA in der Nachkriegszeit geleisteten „Marshall-Plan"-Hilfe, deren Gelder heute für Wirtschaftsförderung durch zinsbegünstigte Kredite dienen.
- Fonds zur Erfüllung spezieller, meist zweckgebunden finanzierter Investitionsaufgaben, in Österreich z. B. Umweltfonds für Wasser- und Kanalisationsbauten.

Weitere wichtige Parafisci sind die Ständefisci wie z.B. die Kammern für die Bereiche Handel, Landwirtschaft, Arbeiter und Angestellte.

Öffentliche Unternehmen

Hier ist zwischen zwei wesentlichen Formen zu unterscheiden:

- Öffentliche Unternehmen im eigentlichen Sinn, d.h. Unternehmen im öffentlichen Eigentum, die neben der Verfolgung erwerbswirtschaftlicher Zielsetzungen auch/oder überwiegend wirtschafts- und gesellschaftspolitische Zielsetzungen zu erfüllen haben. Dazu zählen u.a.: Post, Nationalbank, kommunale Verkehrs- und Versorgungsunternehmen.
- Öffentliche Unternehmensbeteiligungen: Hier handelt es sich um prinzipiell erwerbs- wirtschaftlich orientierte Unternehmen im vollständigen oder teilweisen Eigentum öffentlicher Haushalte. In der Bundesrepublik Deutschland zählen hierzu z. B. Lufthansa, Saarbergwerke, in Österreich der über die Dachgesellschaft ÖIAG bzw. Austrian Industries organisierte Bereich der verstaatlichten Industrie, der Bereich der (teil-)verstaatlichten Banken und die Elektrizitätswirtschaft, in der Schweiz z. B. der Bereich der Kantonalbanken.
- Eine Mittelstellung zwischen den Bereichen privater und öffentlicher Unternehmen nimmt schließlich die große Zahl gemeinwirtschaftlicher Unternehmen ein, die sich im Eigentum von Gewerkschaften, Kirchen, Genossenschaften etc. befinden und neben ihrer erwerbs- wirtschaftlichen Funktion auch gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Funktionen verpflichtet sind.

4.3. Der öffentliche Sektor in der VGR

Für empirische Analysen ist es nützlich zu wissen, daß die amtliche Statistik eine engere Definition verwendet als die oben angeführte. Die „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung“ (**VGR**) folgt den Konventionen, die international im „System of National Accounts“ (**SNA**) festgelegt sind und faßt im öffentlichen Sektor (Öffentliche Dienste, Staat) nur die Bereiche (a) und (b) aus obiger Aufgliederung zusammen. Der Bereich der öffentlichen Unternehmen wird dagegen, unabhängig von der jeweiligen Rechtsform, d.h. auch unabhängig davon, ob das Unternehmen im öffentlichen Haushalt enthalten ist oder nicht, im Unternehmenssektor erfaßt und ist daher nicht im öffentlichen Sektor laut VGR enthalten.

Für den in der geschilderten, eingeschränkten Form erfaßten „öffentlichen Sektor“ ergeben sich nun bei seiner Integration in das System der VGR erhebliche Schwierigkeiten und Widersprüche gegenüber grundlegenden Ansätzen dieses Systems. Die wichtigsten Abweichungen sind dabei:

- Die VGR beschränkt sich im wesentlichen auf die Erfassung von Marktvorgängen, mit wenigen, genau festgelegten Ausnahmen. Die Leistungen des öffentlichen Sektors werden jedoch überwiegend nicht über Märkte angeboten, so daß weder direkte Marktpreise, noch Analogien zu Marktpreisen (wie etwa bei der Bewertung des Eigenverbrauches in der Landwirtschaft) ermittelt werden können.

- Die Bewertung öffentlicher Güter und Leistungen erfolgt daher nicht, wie für die übrigen Wirtschaftsbereiche, vom Output, sondern muß vom Input, d.h. von den Kosten der Leistungserstellung ausgehen. Das bedeutet die Annahme, daß der Gemeinschaft öffentliche Leistungen so viel wert sind, wie für ihre Erstellung an Produktions- (insbesondere Personal-) kosten benötigt wurde.

- Damit in Zusammenhang steht das Problem der Ermittlung realer Größen öffentlicher Leistungen. Die VGR liefert unmittelbar ja nur nominelle Werte, die über entsprechende Preisindizes in Realwerte transformiert werden. Solche Indizes sind jedoch für den öffentlichen Bereich nur beschränkt anwendbar. In der Regel werden hier Werte aus technisch vergleichbaren privatwirtschaftlich organisierten Branchen herangezogen. Insgesamt bedeutet dies einen Bereich großer statistischer Unsicherheit und Unschärfe hinsichtlich der Frage, wie weit ein Anstieg öffentlicher Ausgaben die reale Produktionsausweitung oder nur die Wirkung gestiegener Kosten wiedergibt.

- Ein grundlegendes Problem liegt schließlich darin, daß öffentliche Leistungen, die ja letztlich stets privaten Haushalten oder Unternehmen zugute kommen, bei diesen als Konsum- oder als Vorleistungsgrößen erfaßt werden müßten. Die VGR ist jedoch nicht in der Lage, diese Unterscheidung zu berücksichtigen, und erfaßt sämtliche öffentlichen Dienstleistungen als „Staatsverbrauch“.

Während die VGR im vorliegenden Zusammenhang primär dazu dient, die Zusammenhänge zwischen dem öffentlichen Sektor und der übrigen Volkswirtschaft transparent zu machen, entspricht die **Finanzstatistik** dem internen Rechnungswesen des Staates und ist damit weitgehend auf die Bedürfnisse der jeweiligen Ebene bzw. des Landes abgestimmt. In einem umfassenden Sinne gehören dazu die Rechnungsabschlüsse, die Steuerstatistik, der Stellenplan und weitere Auswertungen. Das tragende Konzept der Finanzstatistik war von Anfang an die Aufbereitung der Rechnungsabschlüsse nach einem einheitlichen Grundraster „ökonomischer Kriterien“ und „funktionaler Kriterien“. Beide Kriterien sind schon immer wesentlich von der VGR inspiriert gewesen. Eine

durchgängige Addierbarkeit über alle Rechtsträgerebenen und anderen Körperschaften wird dadurch gewährleistet.

4.4. Staatsquoten

Statistische Informationen über den öffentlichen Sektor sind seit jeher von großem Interesse gewesen. Meist werden Fragen nach der Bedeutung des Staates innerhalb der Volkswirtschaft, seiner Einflußnahme auf das Wirtschaftsgeschehen als Ganzes oder auf das persönliche bzw. Haushaltseinkommen im speziellen gestellt. Die Lage der Staatsfinanzen ist in den letzten 10 bis 15 Jahren ebenfalls zum Thema geworden. In diesem Zusammenhang werden Schlagworte wie Steuerbelastung, Umverteilung, Budgetdefizit, Staatsverschuldung usw. genannt. Zur Quantifizierung dieser Begriffe kann die VGR umfangreiches Datenmaterial anbieten, nicht zuletzt aufgrund detaillierter und rezenter Basisstatistiken. Diese liegen für alle öffentlichen Rechtsträger, die zusammen den Staat bilden, vor. Zu nennen sind, wie schon oben definiert die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden), die Sozialversicherungsträger, die Kammern und diverse außerbudgetäre Fonds. Gebündelt präsentiert sich diese Informationsvielfalt in einigen Kennzahlen des öffentlichen Sektors, den Staatsquoten.

Bei der Bildung der Staatsquote ist zu entscheiden, wie die Teilmengen (Staatsausgaben, Staatseinnahmen, etc.) und die Gesamtmenge (Bruttoinlandsprodukt), auf die sie bezogen werden, abgegrenzt werden sollen. Die Definition des BIP bietet dabei keine Probleme.

Setzt man die gesamten Staatsausgaben ins Verhältnis zum BIP, so ergibt sich die **allgemeine Staatsquote**, die meist als Indikator der gesamtwirtschaftlichen Aktivitäten des Staates benutzt wird. Man kann allerdings auch die gesamten Staatsausgaben und Staatseinnahmen aufgliedern, z.B. nach ökonomischen, funktionalen und institutionalen Kriterien, und diese Teilgrößen auf das BIP beziehen. Das Ergebnis sind **spezielle Staatsquoten**. Eine genaue Definition folgt weiter unten, jeweils nach der strukturierten Gliederung der Ausgaben und Einnahmen des öffentlichen Sektors.

Wie bereits gesagt, dienen Staatsquoten der Bündelung von Informationen, z.B. Staatsquoten als Quotienten zwischen Ausgaben/Einnahmen des Staates und gesamtwirtschaftlichen Größen, etwa dem BIP, gelten als wichtiger Indikator für die Rolle und den Einfluß des Staates in der Wirtschaft. Es wird ihnen allgemein ein hoher Informationswert im Hinblick auf die Beurteilung staatlicher Aktivitäten zugeschrieben.
Staatsquoten haben den Vorteil, schwierige Zusammenhänge (scheinbar) einfach darzustellen. Sie werden nicht nur in der öffentlichen Diskussion, sondern auch in wissenschaftlichen Analysen häufig verwendet.
So beherrscht die öffentliche Diskussion zur Zeit die Frage, ob Österreich die beiden Kennzahlen (Staatsquoten) zur Haushaltsdisziplin, nämlich die Grenzen für das öffentliche Defizit (3% des BIP) und für die öffentliche Verschuldung (60% des BIP), im Rahmen der Konvergenzkriterien der EU, in Bezug auf eine mögliche Teilnahme an der Währungsunion, wie sie im Vertrag von Maastricht vorgesehen ist, erreichen kann.

Die Staatsquoten erlauben eine erste Beschreibung ausgewählter staatlicher Aktivitäten, sie stellen jedoch keinen umfassenden Ausdruck staatlicher Tätigkeit schlechthin dar. Ein niedriger Wert der Ausgabequote, zum Beispiel, ist kein sicheres Indiz für staatliche Enthaltsamkeit im Wirtschaftsprozeß; denn der Staat verfügt neben den Ausgaben über weitere Eingriffsinstrumente, die u.U. wirkungsvoller, aber ordnungspolitisch auch bedenklich sein können. Insoweit scheitert auch jeder Versuch, die gesamte Staatstätigkeit in einer Meßzahl zu erfassen. Man muß sich deshalb auch auf die Teilbereiche der staatlichen Tätigkeit konzentrieren, die in den öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zum Ausdruck kommen.

4.5. Struktur der öffentlichen Einnahmen

Eine sinnvolle Darstellung der Struktur der öffentlichen Einnahmen basiert auf einer **ökonomischen Gliederung**. Die wichtigsten Formen öffentlicher Einnahmen sind:

- Steuern inklusive Sozialversicherungsbeiträge,
- Gebühren und Beiträge,
- Erwerbseinskünfte,
- Öffentliche Verschuldung und Vermögensveräußerung,
- Einnahmen aus währungspolitischen Maßnahmen.

Steuern inklusive Sozialversicherungsbeiträge

Steuern sind nach allgemeinen Normen bestimmte Zwangsabgaben an den öffentlichen Sektor, ohne Anspruch auf spezielle Gegenleistung im Einzelfall. Speziell charakteristisch gegenüber Marktransaktionen sind dabei der Zwangscharakter und das Fehlen eines Anspruchs auf Gegenleistung im Einzelfall. Es handelt sich bei Steuern stets um Geldleistungen.

Man unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen **direkten und indirekten Steuern**. Zur Gruppe der direkten Steuern rechnet man grundsätzlich alle Steuern, die unmittelbar von derjenigen Person (Steuerpflichtigen) erhoben werden, die nach der Vorstellung des Gesetzgebers auch die Steuerlast tragen soll (Steuerträger). Steuerträger und Steuerpflichtiger sind identisch. Bei den indirekten Steuern besteht diese Identität nicht. Bei der Mehrwertsteuer, z.B. sind die Unternehmen steuerpflichtig, d.h. sie müssen die Steuer an das Finanzamt abführen, belastet jedoch werden soll nach dem Willen des Gesetzgebers vor allem der Endverbraucher. Durch den Aufschlag (eines Teils) der Mehrwertsteuer auf den Preis wird der Endverbraucher regelmäßig zum Steuerträger (Steuerüberwälzung).

Zu den wichtigsten direkten Steuern zählen die Lohnsteuer, weiters die veranlagte Einkommenssteuer, die Kapitalertragssteuer (auf Zinsen) und die Körperschaftssteuer. Bei den indirekten Steuern dominiert die Umsatz/Mehrwertsteuer, weitere sind die Verbrauchsteuern (im wesentlichen Mineralölsteuer und Tabaksteuer) und die Verkehrssteuern (KFZ-Steuer, Versicherungssteuer, Grunderwerbssteuer).

Sozialversicherungsbeiträge sind Zwangszahlungen für öffentliche Leistungen, die einer bestimmten Gruppe zugute kommen, ohne daß hier eine individuelle zurechenbare Leistung vorliegt. Sozialversicherungsbeiträge werden je zur Hälfte von Arbeitgebern und Arbeitnehmern bezahlt. Beitragsbasis ist jeweils das Einkommen des Arbeitnehmers bis zur Höchstbeitragsgrundlage. Die Sozialversicherung umfaßt die Pensions-, Kranken-, Unfall- und Pflegeversicherung.

Im Durchschnitt der 24 OECD - Länder fielen 1990 nahezu 40% der Steuereinnahmen auf Einkommenssteuern, rund 30% auf Konsumsteuern (Umsatzsteuern und spezielle Verbrauchsabgaben) und 24% auf Sozialversicherungsbeiträge.

Gebühren und Beiträge

Gebühren und Beiträge stellen (wie Steuern) Zwangsabgaben dar, weisen jedoch einen mehr oder weniger stark ausgeprägten Anspruch auf Gegenleistungen auf.

Dabei spricht man von Gebühren, wenn es sich um Zwangszahlungen für individuell zurechenbare Leistungen handelt, wo demnach eine individuelle Ausschließbarkeit gegeben ist. Beispiele dafür sind Verwaltungsgebühren für bestimmte öffentlich rechtliche Dienstleistungen (z.B. Ausstellen eines Passes, Grundbucheintragung), Benützungsgebühren stellen die Gegenleistung für individuell zurechenbare Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen dar (z.B. Müllabfuhr, Wasserversorgung, Kanalisation). Gebühren spielen als öffentliche Einnahme speziell für die kommunalen Haushalte eine erhebliche Rolle.

Beiträge sind Zwangszahlungen für öffentliche Leistungen, die einer bestimmten Gruppe zugute kommen, ohne daß hier eine individuelle zurechnenbare Leistung vorliegt. Beispiele dafür sind Anliegerbeiträge, die von Grundstückseigentümern für entsprechende öffentliche Leistungen erbracht werden müssen, sowie Fremdenverkehrsbeiträge, die der Errichtung und Erhaltung der allgemeinen „Fremdenverkehrs-Infrastruktur“ einer Gemeinde dienen.

In der finanzpolitischen Praxis sind die Unterscheidungen zwischen Gebühren und Beiträgen sowie ihre Abgrenzung von Erwerbseinkünften vielfach fließend und unscharf.

Erwerbseinkünfte

Bei den Erwerbseinkünften handelt es sich um Einkünfte, die der öffentliche Sektor nicht im Rahmen seiner Finanzhoheit, sondern über die Teilnahme am Marktprozeß erzielt. Es handelt sich dabei insbesondere um Einkünfte aus dem Verkauf von Gütern und Dienstleistungen durch öffentliche Unternehmen, aus Vermietung und Verpachtung und aus Zinseinnahmen.

Als Beispiele für Einkünfte des Staates aus Besitz und Unternehmung (EBU) sind anzuführen Entnahmen aus Bundesbetrieben (z.B. Post- und Telegraphenverwaltung).

Öffentliche Verschuldung und Vermögensveräußerung

Öffentliche Verschuldung und Vermögensveräußerung stellen beide insoweit marktwirtschaftliche Einnahmeformen des öffentlichen Sektors dar, als der öffentliche Sektor hier (mit Ausnahme der Zwangsanleihen) ohne Zwangsgewalt auf den Kapital- bzw. Gütermärkten auftritt und sich entsprechenden Bedingungen gemäß verhalten muß.
Die verschiedenen Arten der öffentlichen Verschuldung sind Finanzschulden, Verwaltungsschulden und Eventualverbindlichkeiten aus Haftungen. Gläubigergruppen sind Kreditinstitute (die bei weitem größte

Gläubigergruppe des öffentlichen Sektors), private Nichtbanken (z.B. Versicherungen) und das Ausland. Formen der öffentlichen Verschuldung sind Schuldscheindarlehen, Kassenobligationen, Anleihen (emissionsfähig) und die Geldmarktverschuldung.

Einnahmen aus währungspolitischen Maßnahmen

Einnahmen aus währungspolitischen Maßnahmen beruhen in der Regel auf öffentlich-rechtlichen Grundlagen. Ein Beispiel dafür sind Einnahmen aus der Münzhoheit. Generell zählen hierzu sämtliche Formen der direkten Geldschöpfung zugunsten des öffentlichen Sektors.

4.6. Ausgewählte Staatsquoten der öffentlichen Einnahmen

Steuerquote (qT)

Die Steuerquote stellt den Anteil in Prozent des Steueraufkommens T am Bruttoinlandsprodukt $BIP_{(M)}$ dar:

$$qT = \frac{T}{BIP_{(M)}}$$

Die Steuerquote in Österreich betrug 1994: 29,5%.

Da die Sozialversicherungsbeiträge ebenfalls den Charakter von Zwangsabgaben haben ist es sinnvoll eine gesamtwirtschaftliche Abgabenquote zu bilden.

Abgabenquote (Einnahmenquote) (qE)

Die Abgabenquote stellt die Summe aus Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen TE, als Prozentsatz des $BIP_{(M)}$ dar:

$$qE = \frac{TE}{BIP_{(M)}}$$

In der Regel wird diese umfassende Abgabenquote die ökonomisch Aussagekräftigere sein. In korrekter ökonomischer Interpretation zeigt die Abgabenquote, wie groß der Anteil des BIP`s ist der aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen an den öffentlichen Sektor abzuführen ist und damit nicht der unmittelbaren Disposition über Marktmechanismen unterliegt.

Die Abgabenquote betrug 1994: 41,9%.

Damit ist die Abgabenquote 1994 um 1,3% gegenüber 1993 gefallen. Knapp die Hälfte des gesamten Aufkommens an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen verbleibt beim Bundessektor. Fast 30% machen bereits die Beiträge an die Sozialversicherungsträger aus, der Anteil der Gemeinden (einschließlich Wien) beträgt 12,9%. Auf die Landesebene entfällt etwa ein Zwölftel der gesamten Abgaben.

4.7. Struktur der öffentlichen Ausgaben

Institutionale Gliederung öffentlicher Ausgaben

Dies ist eine Gliederung nach Verwaltungszweigen (**Ressortgliederung**), wobei wir hier den Bereich der öffentlichen Haushalte im engeren Sinn betrachten. Daneben sind natürlich auch Gemeinden, Länder etc. nach Ressorts gegliedert. In der politischen Diskussion dominierend ist die administrative Gliederung nach dem Ministerial- oder Ressortprinzip. Diese Gliederung ist insbesondere Anhaltspunkt für die Erfassung der Bedeutung der einzelnen Bereiche der Exekutive sowohl in Bezug auf Planung und Vollzug des öffentlichen Haushaltes wie auch in Bezug auf die Phase der Kontrolle.

Beschränken wir uns auf den Bund, ist folgende Gliederung in dieser Legislaturperiode möglich:

- Oberste Organe (u.a. Präsidentschaftskanzlei, Rechnungshof, Verwaltungs- und Verfassungsgerichtshof)
- Bundeskanzleramt
- Inneres

- Unterricht und Kultur
- Verkehr, Wissenschaft, Kunst
- Soziales
- Gesundheit
- Umwelt, Jugend, Familie
- Äußeres
- Justiz
- Verteidigung
- Finanzen
- Wirtschaft
- Landwirtschaft

Nach dem Budgetvoranschlag für 1996 entfallen die höchsten Ausgaben auf das Finanzministerium (232,7 Mrd.), gefolgt vom Sozialministerium (153 Mrd.) und Verkehr, Wissenschaft und Kunst (114,6 Mrd.). Anhand der ersten beiden Ressorts ist schon abzusehen, daß die höchsten Ausgaben des Bundes auf Transferzahlungen beruhen (Transferhaushalt), während bei den Gemeinden die meisten Ausgaben für Investitionen getätigt werden, bei den Ländern für den Personalaufwand

Funktionale Gliederung öffentlicher Ausgaben

Die **Funktionalgliederung der Ausgaben** (Bildung, Gesundheit, Verteidigung etc.) liefert Hinweise über die Ziele der Finanzpolitik. Unabhängig von der Ressorteinteilung werden dabei die öffentlichen Ausgaben nach Aufgabenbereichen zusammengefaßt, um so eine funktionsbezogene wirtschaftspolitische Analyse zu ermöglichen.

Eine mögliche Gliederung der Ausgaben der Gebietskörperschaften nach funktionalen Kriterien ist zum Beispiel:

- Bildung
- Soziales und Gesundheitswesen
- Staats- und Rechtssicherheit
- Landesverteidigung
- Wirtschaftsentwicklung, Verkehr und Bauwesen
- Zinsendienst
- Tilgungen
- Sonstiges (Verwaltung und sonstige Finanzausgaben)

Hier ist besonders der Bereich der Sozialpolitik von großem Interesse. Die Bedeutung der Sozialpolitik wird aus der Entwicklung der **Sozialquote** (Sozialausgaben in % des BIP) ersichtlich. Die Sozialquote betrug zum Beispiel 1955: 16 % und steigt seitdem kontinuierlich an. So machte sie 1991 schon 27,4% aus! Rund drei Viertel davon entfallen auf die Pensions- und die Gesundheitsausgaben.

Ökonomische Gliederung öffentlicher Ausgaben

Gliedert man die öffentlichen Ausgaben nach ökonomisch aussagekräftigen Kriterien, dann lassen die aggregierten Budgetzahlen Rückschlüsse auf die Wirkung der staatlichen Eingriffe in die Gesamtwirtschaft zu.

Man unterscheidet in der ökonomischen Gliederung drei Bereiche: Erstellung von Leistungen, Umverteilung und Finanzierung:

Erstellung von Leistungen

Der Posten Erstellung von Leistungen (allokative Maßnahme) beinhaltet Ausgaben für Güter und Dienstleistungen und den Erwerb von Anlagekapital. In jedem Fall geht es darum, daß der öffentliche Sektor reale Ressourcen auf den Güter- und Faktormärkten in Anspruch nimmt und dafür entsprechende Zahlungen leistet. Erstellung von Leistungen subsumiert den Bruttoproduktionswert (BPW) und die öffentlichen Bruttoanlageinvestitionen (BAI). Zum Bruttoproduktionswert zählt die Wertschöpfung der öffentlichen Dienste (u.a. Personalaufwand als Inputgröße) und der öffentliche Intermediärverbrauch (Vorleistungen). Der Hauptanteil der Bruttoanlageinvestitionen entfällt auf Bauinvestitionen (80%, 1994), als wichtigster öffentlicher Investor treten die Gemeinden auf (61%, 1994).

In diesem Zusammenhang wäre noch der Begriff des öffentlichen Konsums zu erwähnen. Der öffentliche Konsum ist die Saldogröße am Produktionskonto der öffentlichen Dienste und wird gebildet aus Bruttoproduktionswert (Produktionskosten) minus Produktionserlösen (Kostenersätze, z.B. Pflegegebühren in den öffentlichen Pflegeheimen). Öffentlicher Konsum ist hauptsächlich Personalaufwand, aber auch Abschreibungen und laufender Sachaufwand.

Umverteilung

Der Posten Umverteilung (Re- distributive Maßnahme) beinhaltet Subventionen (Zahlungen an Unternehmen) und andere laufende Transfers (Zahlungen an private Haushalte insbesondere Sozialausgaben). Bei Transfers und Subventionen steht den öffentlichen Zahlungen keine (unmittelbare) Gegenleistung gegenüber, es handelt sich hier nur um eine Umschichtung von Kaufkraft. Zu den Subventionen zählen, nachdem einer der größten „Brocken", die ÖBB, ausgegliedert wurde, u.a. Darlehensgewährungen an die ÖIAG, Netto-Zahlungen aus Haftungsinanspruchnahmen, Leistungen an verstaatlichte Banken und Transfers an landwirtschaftliche Betriebe. Zu den Transfers zählen die Sozialtransfers, vor allem Pensionen der Pensionsversicherungsträger, Beamtenpensionen, Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz und Familienbeihilfen.

Finanzierung

Der Posten Finanzierung beinhaltet Zinsen und Kapitaltransfers (stabilitätspolitische Maßnahmen). Unter Zinsen versteht man die Zinsen für die Staatsschuld, öffentliche Kapitaltransfers sind als Investitionsförderungen bzw. Annuitätenzuschüsse (insbesondere im Rahmen der Wohnbauförderung) zu interpretieren.

Laufende Ausgaben und Kapitalausgaben

Weiters kann man die Ausgaben des öffentlichen Sektors nach laufenden Ausgaben und Kapitalausgaben gliedern. Laufende Ausgaben sind Löhne und Gehälter, Zinsaufwand, Subventionen und Transfers. Kapitalausgaben sind die Bruttoanlageinvestitionen, der Vermögenserwerb und Kapitaltransfers.

4.8. Spezielle Ausgabenquoten

Hierzu zählt die wohl am meisten zitierte Staatsquote, die Staatsausgabenquote. Es zählen aber auch noch viele andere dazu, wie die Kapitalausgabenquote oder die Sozialquote.

Staatsausgabenquote (qA)

Es handelt sich hier um das Verhältnis der Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors (GAst), zum BIP(M). Auf der ist die Gesamtausgabenquote der umfassendste Ausdruck für die staatlichen Aktivitäten in der Volkswirtschaft im Rahmen der VGR. Sie wird gebildet aus der Summe der Bruttoproduktionswerte der öffentlichen Dienste, der laufenden Ausgaben am Einkommenskonto Staat, der Kapitaltransfers, der Bruttoanlageinvestitionen und des Erwerbs von Liegenschaften, abzüglich des öffentlichen Konsums bezogen auf das BIP.

$$qA = \frac{GA_{st}}{BIP_{(M)}}$$

Es ist im Zusammenhang mit dieser Quote wiederum auf die Abgrenzung des öffentlichen Sektors zu achten, wir bleiben bei der Abgrenzung der VGR.
Die Größe der Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors enthält sowohl Ausgaben für Güter und Dienstleistungen als auch Transferzahlungen. Die Quote stellt damit keine echte Quote dar, da die Transferzahlungen ja zu weiteren Ausgaben in anderen Wirtschaftsbereichen führen. Die Staatsausgabenquote kann daher auch nicht als Maß für die Beanspruchung des BIP`s durch den öffentlichen Sektor herangezogen werden. Sie kann aber als Indiz dafür herangezogen werden, wie groß der Anteil jener Kreislaufströme ist, die über den öffentlichen Sektor laufen, d.h. über die in politisch determinierten Allokationsprozessen entschieden wird.

Die Ausgabenquote betrug 1994: 56,6%.

Seit 1987 entfällt mehr als die Hälfte der Staatsausgaben auf die laufenden Ausgaben (ohne öffentlichen Konsum), das sind im wesentlichen die laufenden Transfers und die Zinsen für die Staatsschuld. Die Produktionskosten für die öffentlichen Dienste betragen bereits 40% der gesamten Staatsausgaben. Seit 1987 werden weniger als 10% der gesamten Staatsausgaben für Investitionen bzw. Investitionsförderungen und sonstige Kapitaltransfers ausgegeben.

5. Entwicklungstendenzen von Niveau und Struktur des öffentlichen Sektors

5.1. Das Wagner'sche Gesetz steigender Staatsquoten - öffentliche Leistungen als superiores Gut

Es postuliert eine ökonomische Gesetzmäßigkeit, wonach das Wachstum der Staatsausgaben nicht bloß proportional, sondern überproportional zum Wachstum des Sozialproduktes erfolge - die Staatsquoten demnach langfristig ansteigen. Die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen weist langfristig eine Einkommenselastizität von über 1 auf, öffentliche Leistungen sind demnach als superiore Güter zu betrachten.

Mit zunehmendem Wohlstand verlagert sich ein erheblicher Teil der privaten Nachfrage von überwiegend privat erstellten primären Bedürfnissen zu höheren Bedarfsbereichen, die zu erheblichen Teilen nicht mehr allein durch private, sondern durch öffentliche Leistungen abgedeckt werden. Öffentliche Leistungen stehen somit vielfach in einem Komplementaritätsverhältnis zu privat erstellten Gütern mit hoher Einkommenselastizität der Nachfrage (z.B. Kfz - Straße). Dies umfaßt wieder die zunehmenden Anforderungen im Bereich des Umweltschutzes, der Bewältigung zunehmender verkehrsbedingter Gesundheitsschädigungen etc. Schließlich gibt es noch eine Reihe von langfristigen Phänomenen, die einen besonderen Einfluß auf die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen haben wie z.B. die zunehmende Verstädterung (Brecht'sches Gesetz) oder die steigende Lebenserwartung (z.B. in den Bereichen Gesundheit und soziale Sicherheit).

5.2. Staatsquoten-Entwicklung als Kostenphänomen

Der öffentliche Sektor ist zu erheblichen Teilen als Dienstleistungsbereich zu sehen. Für diesen Bereich ist vielfach eine überdurchschnittliche Kostenentwicklung festzustellen, für die man den Begriff des tertiären Kostenverhaltens geprägt hat. Für den öffentlichen Sektor bedeutet das: Wenn sich die Nachfrage nach seinen Leistungen zumindest so entwickelt wie die Gesamtnachfrage, der reale Anteil des öffentlichen Konsums an der Gesamtnachfrage demnach konstant bleibt, so wird sein nomineller Anteil und sein Anteil an den Beschäftigten steigen. Der Anstieg der Staatsquote wäre daher als monetäres und nicht als reales Phänomen zu sehen. Diese Entwicklung wurde von William **Baumol** (1967) als „**Kostenkrankheit persönlicher Dienste**" bezeichnet.

6. Öffentliche Einnahmen

6.1. Die wichtigsten Formen öffentlicher Einnahmen sind:

- **Steuern**: Sie sind nach allgemeinen Normen bestimmte Zwangsabgaben (Zwangscharakter) an den öffentlichen Sektor, ohne Anspruch auf spezielle Gegenleistung im Einzelfall. Es handelt sich dabei stets um Geldleistungen.
- **Gebühren**: Zwangsabgaben für individuell zurechenbare Leistungen, wo demnach eine individuelle Ausschließbarkeit gegeben ist.
- **Beiträge**: Zwangszahlungen für öffentlichen Leistungen, die einer bestimmten Gruppe zugute kommen, ohne daß hier eine individuell zurechenbare Gegenleistung vorliegt. Es handelt sich dabei nicht um individuell zurechenbare Einzelleistungen des öffentlichen Sektors, sondern um Gesamtaktivitäten, wobei eine Ausschließbarkeit demnach auch nicht gegenüber einem Individuum, sondern gegenüber einer speziellen Gruppe besteht.
- **Verwaltungsgebühren** sind für bestimmte öffentlich-rechtliche Dienstleistungen (Amtshandlungen) zu zahlen (z.B. Grundbucheintragung).
- **Benutzungsgebühren** stellen - analog zu Preisen - die Gegenleistung für individuell zurechenbare Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen dar (z.B. Müllabfuhr, Wasserversorgung).
- **Erwerbseinkünfte**: Hier handelt es sich um Einkünfte, die der öffentliche Sektor nicht im Rahmen seiner Finanzhoheit, sondern über seine Teilnahme am Marktprozeß erzielt. Es handelt sich dabei insbesondere um Einkünfte aus dem Verkauf von Gütern und Dienstleistungen durch öffentliche Unternehmen, aus Vermietung und Verpachtung und aus Zinseinnahmen.
- **Öffentliche Verschuldung und Vermögensveräußerungen** stellen beide insoweit marktwirtschaftliche Einnahmeformen des öffentlichen Sektors dar, als der öffentliche Sektor hier ohne Zwangsgewalt auf den Kapital- bzw. Gütermärkten auftritt und sich den entsprechenden Bedingungen gemäß verhalten muß.

6.2. Ziele der Besteuerung

- *Fiskalische Ziele*: Erzielung von Einnahmen für den öffentlichen Sektor.
- *Außerfiskalische Ziele*: Steuern als Instrumente der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

6.3. Besteuerungsgrundsätze

- Nach *Adam Smith*: Gleichmäßigkeit, Bestimmtheit, Billigkeit, Bequemlichkeit der Besteuerung.
- *Fiskalisch-budgetäre Grundsätze*: Sie umfassen den Grundsatz der Ausreichendheit der Steuererträge, um politisch vorgegebene Ausgaben zu finanzieren, und den Grundsatz der Steigerungsfähigkeit des Steueraufkommens.
- *Ethisch-sozialpolitische Grundsätze*: Zentral sind hier die „Gerechtigkeitspostulate" der **Allgemeinheit** (ohne Unterschied nach Stand, Klasse etc.), der **Gleichmäßigkeit** (Diskriminierungsverbot) und der **Verhältnismäßigkeit** (Leistungsfähigkeitsprinzip).

6.4. Äquivalenz- und Leistungsfähigkeitsprinzip

Das **Äquivalenzprinzip** fordert eine *Entsprechung* zwischen den von einem Staatsbürger empfangenen Leistungen und den von ihm zu erbringenden Abgaben. Sie kann sich dabei beziehen auf die Verteilung der Nutzen bzw. der davon bestimmten Zahlungsbereitschaft der einzelnen Staatsbürger. Grundlegend ist dabei die Vorstellung einer „quasi-marktmäßigen" Allokation öffentlicher Leistungen, wobei Steuern als die entsprechenden Preise zu sehen sind. Es bezieht sich daher auch nur auf die Allokationsfunktion des öffentlichen Sektors. Von praktischer Bedeutung ist es daher vor allem bei der Finanzierung von meritorischen Gütern, insbesondere durch Gebühren und Beiträge oder in Form von Erwerbseinkünften.

Eine spezielle Form der Äquivalenzfinanzierung stellt die Zweckbindung von Steuern dar, die auf Produkte erhoben werden, die mit den entsprechenden öffentlichen Ausgaben in einem kausalen Verhältnis stehen.

Das **Leistungsfähigkeitsprinzip** der Besteuerung besagt, daß sich die Steuerlast eines Wirtschaftssubjekts nach seiner *individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit* bestimmen solle. Im Gegensatz zum Äquivalenzprinzip besteht hier demnach keine direkte Verbindung zwischen Steuerzahlung und der Nutzung öffentlicher Leistungen. Der Steuerzahler hat von gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eine gleich hohe Steuerlast zu tragen (horizontale Gerechtigkeit). Steuerpflichtige von unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit dagegen haben eine entsprechend unterschiedliche Steuerlast zu tragen (vertikale Gerechtigkeit). Als Indikatoren der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit kommen vor allem das Einkommen, der Konsum und das Vermögen eines Individuum in Betracht.

Das Konzept des Leistungsfähigkeitsprinzips kann allerdings nicht nur bei der Einkommensentstehung, sondern auch bei der Einkommensverwendung ansetzen. Geht man davon aus, daß Nutzen aus Bedürfnisbefriedigung nur durch Konsum und nicht von Einkommen als solche vermittelt wird, würde dies bedeuten, daß dem Leistungsfähigkeitsprinzip am ehesten die individuellen Konsumausgaben als Steuerbasis entsprächen. Eine solche *Konsumsteuer* als persönliche Ausgabensteuer bedeutet, daß nur der Konsum und nicht auch das Sparen der Besteuerung unterliegt.

6.5. Die Opfertheorie

Ausgangspunkt ist die Forderung nach Opfergleichheit der Steuerzahler. Danach soll die Steuerzahlung für die einzelnen Steuerzahler jeweils einen gleichen Wohlfahrtsverlust bedeuten, wobei dieser Verlust wieder in unmittelbare Beziehung zum Einkommen gesetzt wird. Dies bedeutet, daß auf Steuerpflichtige mit gleichem Einkommen die gleiche Steuerpflicht zu entfallen habe. Bei unterschiedlichem Einkommen kann das Prinzip der Opfergleichheit in verschiedener Weise interpretiert werden:

- absolutes Opfer: Die Nutzeneinbuße ist für alle Steuerpflichtigen von absolut gleicher Höhe, unabhängig vom Einkommen.
- relatives Opfer: Die Nutzeneinbuße stellt für alle Steuerpflichtigen einen gleichen Prozentsatz des Gesamtnutzens ihres Einkommens dar.
- marginales Opfer: Gleichheit der Grenznutzen des Einkommens für alle Steuerpflichtigen nach Vornahme der Besteuerung. Dies entspricht einer Effizienzregel im Sinne einer Minimierung des Gesamtopfers.

6.6. Steuerliche Tariflehre

Der Steuertarif gibt die funktionale Beziehung zwischen Steuerbetrag T und der Steuerbemessungsgrundlage B an (T = T(B)). Das Verhältnis von T und B ist der Durchschnittssteuersatz t (t = T/B). Der Grenzsteuersatz entspricht dem Verhältnis der marginalen Änderung des Steuerbetrages bei marginaler Änderung der Bemessungsgrundlage (t'=ΔT/ΔB). Bei einem proportionalen Tarif bleibt der Durchschnittssteuersatz bei jeder Höhe der Bemessungsgrundlage konstant. Bei einem progressiven (regressiven) Steuertarif steigen (sinken) der Durchschnittssteuersatz und der Grenzsteuersatz mit steigender Bemessungsgrundlage.

6.7. Kalte Progression

Von besonderer Bedeutung der Wirkung von progressiven Steuern auf die Steuerquote ist der Fall eines bloß nominell verursachten Anstieges der realen Steuerquote, da es sich hier um eine induzierte, vom politischen Prozeß nicht explizit beschlossene Steuererhöhung handelt (kalte Progression).

7. Steuersysteme

7.1. Formen und Entwicklung von Steuersystemen

Schon angesichts des Finanzbedarfs eines modernen Staatswesens müssen heute moderne rationale Steuersysteme stets Mehrsteuersysteme sein. Die tragenden Elemente dabei können eine allgemeine Einkommenssteuer zur Betonung des Leistungsfähigkeitsprinzips und der Distributionsfunktion des öffentlichen Sektors und eine allgemeine Verbrauchssteuer sein, vor allem aus der fiskalischen Notwendigkeit einer Ergänzung der Einkommenssteuer. Einen zentralen Ansatzpunkt der normativ orientierten Finanzwissenschaft stellt der Versuch dar, ausgehend von der Theorie der optimalen Besteuerung ein Steuersystem zu entwickeln, das allokative Effizienz mit distributionspolitischen Vorstellungen verbindet.

7.2. Zusatzlast (excess-burden) und optimale Besteuerung

Fiskalpolitische Maßnahmen ziehen zwei Effekte nach sich:

- Einkommenseffekte, d.h. Allokationsveränderungen;
- Substitutionseffekte, d.h. eine Einflußnahme auf die Allokationsentscheidungen des privaten Sektors durch Veränderungen der relativen Preise;

Die von fiskalpolitischen Maßnahmen ausgelösten Substitutionswirkung werden demnach zu einer anderen Allokation führen, als sich allein durch das Wirken der Marktkräfte ergeben hätte. Demnach sind fiskalpolitische Maßnahmen nicht neutral, sie sind mit einem Wohlfahrtsverlust in Form einer über den unmittelbaren Ressourcen-Transfer hinausgehenden Zusatzlast (excess-burden) verbunden. Hier gilt: Je geringer die Preiselastizität, je geringer also insbesondere die Substitutionsmöglichkeiten, desto höher ist die Zusatzlast.

Dieses Konzept der Zusatzlast stellt nun den Ausgangspunkt für die Theorie der optimalen Besteuerung dar: Welche Art und Gestaltung ermöglicht es, einen vorgegebenen Finanzbedarf bei geringsten gesamtwirtschaftlichen Effizienzverlusten zu decken? Stellt man nur auf allokative Kriterien ab, so ist die einzige Steuer, auf deren Einhebung die Wirtschaftssubjekte (in einer geschlossenen Volkswirtschaft) nicht reagieren können, eine Kopfsteuer. Weil aber nicht alle gleich viel arbeiten und daher gleich viel verdienen würden, hat eine Kopfsteuer eine extrem regressive Verteilungswirkung.

Die Theorie des „Second-best“ führt Verbrauchssteuern als mögliche Alternative an, welche aber mit einer Zusatzlast für die Volkswirtschaft verbunden sind. Die Theorie der optimalen Besteuerung empfiehlt hier eine möglichst breite Basis der Besteuerung. Für den 2-Güter-Fall läßt sich als optimale Steuerstruktur eine inverse Elastizitätsregel (Ramsey-Regel) aufstellen: Die optimalen Steuersätze (Stücksteuer t durch Preis p) sind umgekehrt proportional zu den Preiselastizitäten der beiden Güter anzusetzen. Auf Mengenänderungen bezogen, läßt sich diese Regel formulieren als Erfordernis, daß als Folge der Besteuerung die Mengen aller besteuerten Güter um denselben Prozentsatz zurückgehen.

Wenn keine Kopfsteuer eingesetzt werden kann, soll ein möglichst geringer Nutzenverlust in Form von steuerlicher Zusatzlast dadurch erreicht werden, daß jene Güter stärker besteuert werden, deren Preiselastizität der Nachfrage gering ist und wo durch die Besteuerung daher nur geringe Substitutionseffekte ausgelöst werden.

Eine Steuer lediglich auf den Konsum würde über den Einkommenseffekt das Arbeitsangebot erhöhen, weil sie aber auch die Opportunitätskosten von Freizeit verringert, über den Substitutionseffekt das Arbeitsangebot reduzieren. Entsprechend der Größe des jeweiligen Effekts hat eine Konsumsteuer jedenfalls einen verzerrenden Einfluß auf das Arbeitsangebot. Eine Erweiterung der Ramsey-Regel geht daher dahin, Güter, die komplementär zu Freizeitkonsum sind (z.B. Sportgeräte) stärker zu besteuern.

8. Öffentliche Verschuldung

8.1. Formen und Entwicklung der öffentlichen Verschuldung

Auf jeden Fall der öffentlichen Verschuldung zuzurechnen ist jeweils die Verschuldung der Gebietskörperschaften, in Österreich ist die Verschuldung der Bundesbetriebe auch Teil der Bundesverschuldung, bei Bahn und Post gilt dies auch nach der Ausgliederung aus dem Budget jedenfalls für die Altverschuldung, die verstaatlichten Unternehmen hingegen sind nicht im Budget und erscheinen daher auch nicht bei der Ermittlung der öffentlichen Verschuldung. Arten der Verschuldung sind:

- Finanzschulden sind Geldverpflichtungen des öffentlichen Sektors, die der Mittelbeschaffung zur Finanzierung der Haushaltsabgänge dienen.
- Verwaltungsschulden sind sonstige, in engem sachlichen Bezug zur laufenden Haushaltsführung stehende Geldverpflichtungen des öffentlichen Sektors.
- Verbindlichkeiten aus Haftungen sind z.B. Gewährleistungen wie z.B. Haftungsübernahmen im Rahmen der Exportförderung

Hinsichtlich der Neuverschuldung ist zwischen der Bruttokreditaufnahme und der Nettokreditaufnahme (Bruttoneuverschuldung abzüglich Aufwendungen für Schuldentilgung) zu unterscheiden. Für die finanzpolitische und in der Regel auch volkswirtschaftliche Beurteilung ist dagegen die Nettokreditaufnahme, die die Veränderung des Standes der öffentlichen Verschuldung angibt, von größerem Interesse. Für den zeitlichen und den internationalen Vergleich wird daher meist auf die Nettodefizitquote (Nettokreditaufnahme als Prozentsatz des BIP) abgestellt.

Quoten, die sich auf die Veränderung der öffentlichen Verschuldung beziehen, sind in der Regel volkswirtschaftlich aussagekräftiger als Quoten, die auf den Gesamtstand der öffentlichen Verschuldung abstellen. Die gebräuchlichste Kennzahl ist die Gesamtverschuldungsquote (Gesamtverschuldung als Prozentsatz des BIP). Daneben kann auch auf die Nettoverschuldung (net public debt) abgestellt werden. Bei der Erfassung der Nettoverschuldung werden die finanziellen Forderungen des Staates gegen die finanziellen Verbindlichkeiten aufgerechnet, um so die öffentliche Finanzsituation insgesamt darzustellen.

Bezogen auf die *Defizitgrößen* ist demnach zu unterscheiden:

- Nettodefizit (Neuverschuldung)
- Bruttodefizit (Nettodefizit + Tilgung)
- Primärdefizit (Nettodefizit - Zinszahlungen)
- Finanzierungssaldo nach den Kriterien der VGR (net lending): Im Gegensatz zur Finanzstatistik werden hier Darlehensvergaben öffentlicher Haushalte und Darlehensrückzahlungen weder ausgaben- noch einnahmenwirksam, sondern als defizitunwirksame Vermögenstransaktion verbucht. Gleiches gilt für Privatisierungserlöse. Insgesamt liegt damit das Defizit nach Finanzstatistik deutlich über dem nach VGR. Diese VGR-Größe, bezogen auf sämtliche Gebietskörperschaften und den Bereich der Sozialversicherung, ist das nach dem Maastricht-Vertrag relevante Netto-Defizit-Kriterium.

8.2. Wirkung der öffentlichen Verschuldung

- Stabilisierungswirkung: Umfaßt die Wirkung der öffentlichen Verschuldung in bezug auf gesamtwirtschaftliche Nachfrage und Liquidität. So wird der Expansionseffekt auf die monetäre Nachfrage im Fall eines Geldschöpfungskredites bei der Notenbank am stärksten sein, wird bei der Kreditaufnahme im Bankensektor vom Kreditspielraum der Geschäftsbanken abhängen und bei Verschuldung beim Publikum zunächst nur einen Aktiventausch bedeuten.
- Wachstumswirkung: Hier sind vor allem die Differentialwirkungen einer Kredit- gegenüber einer Steuerfinanzierung in bezug auf den Arbeits- und Kapitaleinsatz in einer VW von Interesse.
- Verteilungswirkung: Hinsichtlich der personellen und funktionalen Einkommensverteilung (interpersonelle Verteilung) und auch der Lastenverschiebung von der gegenwärtigen zu künftigen Generationen (intertemporalen Verteilung).

8.3. Langfristige Aspekte der öffentlichen Verschuldung

Wo die langfristigen Grenzen einer ständig steigenden öffentlichen Verschuldung liegen, und welche Steuerquoten langfristig nötig sein werden, um den Zinsendienst dieser wachsenden Staatsschuld zu finanzieren, versucht Domar (1944) in seinem Modell zu erklären. Domar geht aus von einer exponentiell wachsenden VW ohne Inflation, wobei der Anteil der öffentlichen Neuverschuldung am Volkseinkommen konstant bleibt, die absolute Höhe der öffentlichen Verschuldung demnach ständig steigt.

Das Domar-Modell zeigt, daß bei konstanter Defizitquote und konstanter Wachstumsrate des Volkseinkommens der Anteil der öffentlichen Verschuldung am Volkseinkommen einem endlichen Grenzwert zustrebt. Der Grenzwert der Zinssteuerquote wird bestimmt vom Verhältnis von Zinssatz zur Wachstumsrate des Volkseinkommens. Für Domar ist dabei die Wachstumsrate die entscheidende Variable, um eine Schuldenkrise im Sinne einer stetig steigenden Zinssteuerquote zu vermeiden. Hinsichtlich der Neuverschuldung ist dabei zu unterscheiden zwischen Nettodefizit und Primärdefizit (Nettodefizit minus Zinszahlungen). Will man das Nettodefizit begrenzen, um einen Anstieg der Zinssteuerquote zu vermeiden, muß das Primärdefizit reduziert werden bzw. ein Primärüberschuß erreicht werden, um Platz für die höheren Zinszahlungen zu schaffen. In jedem Fall müssen Primärüberschüsse erreicht werden, wenn der Zinssatz über der Wachstumsrate des Volkseinkommens liegt, wobei diese Überschußquote umso höher sein muß, je größer die Differenz zwischen Zinssatz und Wachstumsrate ist.

Die konkrete Ableitung der Maastricht-Kriterien ging aus von der durchschnittlichen Verschuldungsquote der Mitgliedstaaten zur Zeit des Vertragsabschlusses. Daraus ergab sich als Höchstquote einer fortführbaren Normalverschuldung eine Verschuldungsquote von 60% des BIP. Weiters wurde von der Annahme einer langfristigen nominellen Wachstumsrate des BIP von 5% ausgegangen. Die vorgegebene Gesamt-Verschuldungsquote ist dann langfristig nur einhaltbar, wenn die Neuverschuldungsquote 3% nicht übersteigt.

9. Sozialversicherung

9.1. Organisationsprinzipien der Sozialversicherung

- **Versicherungsprinzip**: Hier schließen sich Personen, die von einem bestimmten Risiko betroffen sind, zu einer Gefahrengemeinschaft zusammen. Sie zahlen Beiträge, aus denen den Mitgliedern die versicherten Schäden vergütet werden. Dieses Verfahren ist aber nur für versicherbare Risiken anwendbar. Der Eintritt des Schadens muß zufällig erfolgen, die Gesamtsumme des Schadens muß kalkulierbar sein. Im allgemeinen werden Krankheit, Alter und Unfall als versicherbare Risiken angesehen. Versicherungen können als **Individualversicherungen** auf dem *Äquivalenzprinzip* beruhen, was bedeutet, daß die Höhe der Beiträge von der individuellen Schadenswahrscheinlichkeit abhängt bzw. die Leistungen nach der Höhe der Beiträge bemessen werden. Als Sozialversicherungen werden jene Versicherungen bezeichnet, die trotz unterschiedlicher Beiträge die gleiche Leistung erbringen oder auch Leistungen an Personen gewähren, die keine Beiträge bezahlt haben. Ein Leistungsausschluß ist hier nicht möglich.
- **Versorgungsprinzip**: Hier entstehen Leistungsansprüche ohne unmittelbare Beitragsleistung. Die Leistungen werden im allgemeinen vom Staat erbracht und zwar für solche Personen, denen gegenüber der Staat eine besondere Verpflichtung hat (z.B. Beamte, Flüchtlinge).
- **Fürsorgeprinzip**: Hier haben die Empfänger im Gegensatz zum Versorgungsprinzip keinen oder nur einen subsidiären Rechtsanspruch auf die Leistung.

9.2. Kriterien der Leistungsgewährung

- Nach dem **Kausalprinzip** werden die Leistungen an der Ursache des Schadensfalles orientiert. Es wird aus dem Äquivalenzprinzip abgeleitet: Da der Versicherte Beiträge bezahlt hat, steht ihm für jeden Schadensfall die entsprechende Leistung zu.
- Das **Finalprinzip** setzt die Leistung in Beziehung zum Ziel, der Wiedergutmachung des Schadens, unabhängig von seiner Ursache.

9.3. Finanzierung

Dem Versicherungsprinzip entspricht eine Finanzierung aus Beiträgen, dem Versorgungs- und Fürsorgeprinzip entspricht die Steuerfinanzierung. Die Finanzierungsverfahren werden nach dem Kapitaldeckungsverfahren und nach dem Umlageverfahren unterschieden. Das Kapitaldeckungsverfahren gleicht einem kollektiven Sparen. Dabei wird aus den Einnahmen soviel Kapital akkumuliert, daß die Ausgaben aus den Erträgen des Kapitals bezahlt werden können. Dieses Verfahren ist empfindlich gegenüber inflationären Entwicklungen. Beim Umlageverfahren werden die laufenden Ausgaben aus den laufenden Einnahmen bezahlt. Sie sind anfällig gegenüber wirtschaftlichen Rezessionen, da diese zu einer Verminderung der laufenden Einnahmen führen.

9.4. Das österreichische Sozialversicherungssystem

Es umfaßt:

- Pensionsversicherung
- Krankenversicherung

- Unfallversicherung
- Pflegeversicherung

In den Krankenversicherungen waren 1994 99,5%, in der Unfallversicherung 70% der Gesamtbevölkerung und in der Pensionsversicherung 84% der Erwerbstätigen versichert. Die Beitragssätze betrugen 1995 22,8% in der *Pensionsversicherung*, 7,9% in der *Krankenversicherung* für Arbeiter und 6,8% für Angestellte sowie 1,3% in der *Unfallversicherung*. Die Höchstbeitragsgrundlage lag 1995 bei 37.800,- monatlich.

Bundeszuschüsse größeren Umfangs erhält nur die Pensionsversicherung. Der Bund bezahlt, neben bestimmten Ausgleichszulagen, einen direkten Beitrag zur Pensionsversicherung der Selbständigen und der Bauern als Ausgleich für den fehlenden Arbeitgeberbeitrag).

Die *Arbeitslosenversicherungsbeiträge* (6% der Beitragsgrundlage zur Sozialversicherung) werden gemeinsam mit den anderen Sozialversicherungsabgaben durch die Gebietskrankenkassen eingehoben, die die Beiträge an den Reservefonds der Arbeitslosenversicherung weiterleitet.

10. Wirkungsanalysen finanzpolitischer Instrumente - Inzidenztheorie

10.1. Wirkungssystematik finanzpolitischer Instrumente

Technisch-administrative Einflüsse

Grundlegend für die Erfassung der Wirkung finanzpolitischer Instrumente ist die Frage, in welcher Weise die Wirtschaftssubjekte auf den Einsatz eines bestimmten Instrumentes reagieren bzw. welcher Spielraum ihnen für ein solches Reagieren offensteht. Dabei sind folgende Aspekte von Bedeutung:

- Wahrnehmbarkeit: z.B. bei unmerklichen Steuern oder indirekten Subventionen.
- Administrative Aspekte: z.B. Einhebung einer Steuer nach dem Quellenabzugsverfahren oder nach dem Veranlagungsprinzip.
- Dauer des Mitteleinsatzes: So werden etwa Wirtschaftssubjekte auf die Neueinführung einer Steuer anders reagieren als auf eine gleichartige, seit längerem bestehende Steuer (Vorzieheffekte oder Verzögerungseffekte könne auftreten).

Steuer- und Ausgabenneutralität

Stellt man ab auf Steuern und Ausgaben als Instrument zur Korrektur bestehender Ineffizienzen eines Marktsystems, so bewirkt neutrales Verhalten der Wirtschaftsubjekte die Unwirksamkeit dieses Instrumenteinsatzes.

Steuereinholung und Ausgabenkompensation

Aus eine Einkommensveränderung können Wirtschaftssubjekte so reagieren, daß das Einkommen wieder erreicht wird, über das das Subjekt vor Einsatz der entsprechenden finanzpolitischen Maßnahme verfügt hat, z.B. durch zusätzliche Leistungen (Steuereinholung). In bezug auf die Ausgabenseite kann Kompensation in der Weise erfolgen, daß staatliche Ausgabenströme dazu führen, private Einkommenserzielung zu substituieren, wenn z.B. als Folge einer Transferzahlung des Staates die eigene Leistung des Wirtschaftssubjektes eingeschränkt wird.

Steuervermeidung und Ausgabenanpassung

Lenkungssteuern bzw. Lenkungstransfers können sich auf folgende Bereiche beziehen, wobei die Wirkung wieder von einer Reihe zusätzlicher Faktoren (Wahrnehmbarkeit, Nachfrageelastizität) beeinflußt wird:

- Konsumbereich (z.B. spezielle Besteuerung schädlicher Produkte)
- Produktionsbereich (z.B. höhere Besteuerung spezieller Energieträger)
- regionale Lenkungswirkungen (z.B. zur Erreichung div. Standortvorteile gegenüber anderen Regionen, Steueroasen)

Steuerhinterziehung und Ausgabenerschleichung

Steuerhinterziehung erfolgt vor allem durch Manipulation bezüglich der Steuerbemessungsgrundlage, entweder durch Verschweigen oder Verfälschen der Bruttobemessungsgrundlage oder durch Verfälschung von

Aufwendungen und steuerlichen Abzugsposten. Ausgabenerschleichung kann etwa bei einkommensabhängigen Transfers durch Nichtangabe oder unvollständige Angabe von Einkommen erfolgen.
Steuerhinterziehung ist von geringerer Bedeutung bei Steuern, die in Form der Quellenbesteuerung (d.h. an der Quelle der Einkommensentstehung) eingehoben werden als bei Steuern, die eine nachträgliche Einkommensdeklaration des Steuerpflichtigen erfordern.

Überwälzung

- Vor- oder Fortwälzung, wo ein Anbieter die ursprüngliche Last auf die Nachfragerseite überwälzt. Dies wird etwa geschehen durch Preiserhöhungen bei von der Steuer betroffenen Gütern.
- Rückwälzung, wie etwa Gewährung geringerer Lohnsteigerungen mit dem Argument gestiegener steuerlicher Belastung der Gewinne.

10.2. Inzidenzanalyse

Seit Musgrave wird unter Inzidenz die Verteilungswirkung finanzwirtschaftlicher Aktivitäten verstanden. Inzidenzanalysen bilden nicht nur die Basis aller distributiver Funktionen, sondern auch der Allokationsfunktion und der Stabilisierungsfunktion des öffentlichen Sektors.

Inzidenzbegriffe und -konzepte

Die Grundfrage, die sich stellt lautet: Wer trägt die Steuern und wer ist Nutznießer der öffentlichen Ausgaben? Theoretisch lassen sich 3 Ebenen der Verteilungseffekte unterscheiden:

- Monetäre oder Kaufkraftinzidenz: Wer verfügt über mehr Kaufkraft und wem wird durch die Steuer Kaufkraft entzogen?
- Güterinzidenz: Wie beeinflußt die staatliche Verteilungswirkung die Güterversorgung der Haushalte?
- Nutzeninzidenz: Wie verändern sich durch die öffentlichen Leistungen und durch die Besteuerung die individuellen Nutzen?

Wird also unter Inzidenz die Verteilungswirkung finanzwirtschaftlicher Aktivitäten verstanden, so läßt sich zumindest begrifflich trennen in Verteilungseffekte der öffentlichen Einnahmen (Einnahmeninzidenz, Steuerinzidenz), Verteilungseffekte der öffentlichen Ausgaben (Ausgabeninzidenz) und Verteilungseffekte des Budgets insgesamt (Budgetinzidenz):

Steuerinzidenz

Das Konzept der gesetzlichen Inzidenz (*primäre Inzidenz*) stellt ab auf die unmittelbare, direkte Verteilungsänderung, die sich durch die Verteilung der nominellen Steuerzahllast auf die steuergesetzlich bestimmten Steuerschuldner ergibt. Dieses Konzept ist aber für eine Analyse der personellen Verteilungswirkung wenig brauchbar.
Die erste Stufe eines Konzeptes, daß auch sekundäre Effekte der Besteuerung berücksichtigt, stellt das Konzept der vom Gesetzgeber beabsichtigten bzw. erwünschten Inzidenz dar. Entscheidend ist hier, wer nach Auffassung des Gesetzgebers die Steuerlast tragen soll (Steuerdestinatar).
Innerhalb der Konzepte, die die unmittelbaren mikroökonomischen Anpassungsprozesse berücksichtigen (*sekundäre Inzidenz*), bildet eine besondere Kategorie das Konzept der **formalen Inzidenz**. Es läuft dahin hinaus, daß alle direkten Steuern direkt vom Steuerzahler getragen werden, während alle indirekten Steuern in voller Höhe an die Konsumenten weitergegeben werden und sich in den Preisen niederschlagen.
Das Konzept der effektiven Inzidenz stellt ab auf das endgültige Ergebnis aller Preis-Mengen-Effekte, der dadurch ausgelösten Anpassungen und aller Rückkopplungseffekte. Sie umfaßt also auch jene Änderungen, die sich schließlich durch ergeben, daß die neuen Entscheidungsresultate der betroffenen Wirtschaftssubjekte zurückwirken auf das Gesamtsystem der Ökonomie.

Ausgabeninzidenz

Die monetären Transfers, als einseitige Zahlungsströme vom öffentlichen Sektor an Unternehmen (Subventionen) oder private Haushalte (Sozialausgaben) können als „negative Steuern“ interpretiert werden. Bei der Produzentensubvention z.B. kann der Destinatar der Produzent bzw. das geförderte Unternehmen sein.
Im üblicherweise verwendeten Konzept der formalen Ausgabeninzidenz wird für die monetären Transfers angenommen, daß Produzentensubventionen (negative indirekte Steuern) sich voll in Preissenkungen niederschlagen und entsprechend den Konsumenten der Produkte zuzurechnen sind und daß bei Sozialtransfers (negative direkte Steuern) Empfänger und Nutznießer identisch sind.

Budgetinzidenz (Nettoinzidenz)

Hier wird zusammenfassend auf die Verteilungswirkung der öffentlichen Einnahmen (Steuern) und der damit finanzierten Ausgaben abgestellt, sodaß auf der Basis spezifischer Überwälzungs- und Zurechnungsannahmen die Inzidenz der einzelnen Steuer- und Ausgabekategorien gesondert ermittelt wird und die Ergebnisse gegenübergestellt und aufsummiert werden. Als Resultat erhält man auf diese Weise für die einzelnen Einkommensklassen eine Nettoinzidenz.

10.3. Methoden der theoretischen und empirischen Analyse der Inzidenz von Steuern und Abgaben

Steuerinzidenzanalyse

Die kurzfristigen Veränderungen der wirtschaftlichen Lage bzw. der Entscheidungsgrundlagen der Wirtschaftssubjekte unmittelbar als Folge einer staatlichen Maßnahme (Primärinzidenz) lösen mittelfristige Anpassungsprozesse (Sekundärinzidenz) aus, die ihrerseits langfristige Kreislaufwirkungen zur Folge haben (Tertiärinzidenz). Prinzipiell können 2 Ansätze der theoretischen Steuerinzidenzanalyse unterschieden werden:

- Partialanalyse: Bei der Einführung einer spezifischen Mengensteuer auf ein Gut X mit einem konstanten Steuerbetrag t pro Einheit des Gutes ergibt sich bei partialanalytischer Gleichgewichtsbetrachtung der Preis-Mengeneffekt auf dem Markt graphisch durch eine entsprechende Parallelverschiebung der Angebotskurve A um den Betrag t auf A1, die Anbieter erhöhen ihre Preise um die Steuer. Die Absatzmenge geht zurück, der Gleichgewichtspreis steigt an. Das gesamte Steueraufkommen geht teilweise zu Lasten der zuvor vorhandenen Konsumentenrente und der Produzentenrente. Überdies kommt es durch den Nachfrage- bzw. Absatzrückgang zu einem Wohlfahrtsverlust in Form eines, über das Steueraufkommen hinausgehenden Verlustes an Konsumenten- und Produzentenrente (siehe auch Grafik auf S. 484). Für die personelle Inzidenz ist die Tatsache bedeutsam, daß die Wirkung der Steuer Effekte sowohl auf der Entstehungsseite als auch auf der Verwendungsseite der Einkommen umfaßt.
  Ferner läßt sich erkennen, daß das Ausmaß der Überwälzung der Mengensteuer umso größer sein wird, je steiler (unelastischer) die Nachfragekurve und je flacher (elastischer) die Angebotskurve verläuft.

- Allgemeiner Gleichgewichtsansatz: Ändern sich infolge einer Steuer Preis und Menge eines Gutes oder eines Produktionsfaktors auf einem spezifischen Markt, so hat dies Auswirkungen auch auf Preise und Mengen aller übrigen Produkte und Faktoren in anderen Sektoren.
  Der von Harberger entwickelte Ansatz (**Harberger-Modell**) unterscheidet in der einfachsten Modellversion 2 Sektoren, 2 Güter und 2 Produktionsfaktoren (Arbeit und Kapital). Jede Branche produziert mit jeweils beiden Faktoren jeweils nur eins der beiden Güter. Das erste Unternehmen ist in der Rechtsform der Körperschaft organisiert, während Unternehmen 2 nicht körperschaftssteuerpflichtig ist. In einem solchen Modellansatz ergeben sich bei Einführung einer Körperschaftssteuer folgende Anpassungsreaktionen:

  1. Die Steuer trifft zunächst nur die Kapitaleigner, die ihr Kapital in der Branche 1 investiert haben. Die Kapitalrendite in dieser Branche sinkt. Kurzfristig sind die Produktionsfaktoren immobil, eine Verlagerung von Kapital ist nicht möglich.
  2. Längerfristig hingegen kommt es zu einer Faktorwanderung, sodaß es zu einem Renditeausgleich kommt. Kapital wird solange aus dem Sektor 1 in den Sektor 2 transferiert, bis die Kapitalrendite im besteuerten Sektor 1 und die Kapitalrendite im unbesteuerten Sektor 2 gleich sind. Die Steuerbelastung wird auf diese Weise zum Teil auf das im unbesteuerten Sektor investierte Kapital abgewälzt.
  3. Die skizzierten Änderungen der Faktorpreisrelationen bewirken ihrerseits Veränderungen der Produktionskosten und der Güterpreise und damit Verschiebungen der Güternachfrage (Ausbringungseffekt). Gut 1 verteuert sich relativ zu Gut 2, während das im Sektor 2 produzierte Gut durch die gesunkenen Kapitalkosten billiger wird. Das Ausmaß der aufgrund der Preisänderung einsetzenden Verschiebung der Güternachfrage hängt von der Nachfrageelastizität ab.
  4. In Sektor 1 wird bei gestiegenen Kapitalkosten Kapital durch Arbeit substituiert, in Sektor 2 umgekehrt Arbeit durch Kapital ersetzt. Ausmaß und Richtung des Faktorsubstitutionseffektes hängen ab von den Substitutionselastizitäten zwischen Arbeit und Kapital in beiden Sektoren und von dem Faktoreinsatzverhältnis vor Einführung der Steuer.

Ausgabeninzidenzanalyse

Bei der Analyse der Inzidenz monetärer Transfers kann z.B. eine Produzentensubvention graphisch analog dargestellt werden wie bei der Steuerinzidenzanalyse durch eine Parallelverschiebung der Angebotskurve nach unten. Ähnlich ist es auch bei Sozialtransfers an Haushalte: Das Ausmaß der Vorteilswegnahme durch höhere Preise nimmt mit der Elastizität der Nachfrage zu. Bei vollkommen unelastischer Nachfrage kommt es bei unveränderter Nachfragemenge zu gar keiner Vorteilswegnahme.

Eine der heikelsten Probleme der Inzidenzanalyse stellt die Bestimmung der endgültig Begünstigten und der individuellen Einkommensvorteil bei den unentgeltlich abgegebenen Realleistungen dar. Diese Feststellung gilt vor allem für Leistungen mit dem Charakter reiner öffentlicher Güter.
Eine weitere Gruppe von Arbeiten versucht, die Einkommenswerte öffentlicher Güter aus dem Wählerverhalten abzuleiten. Dabei wird z.B. das Medianwählermodell zugrundegelegt, demzufolge bei einer einfachen Mehrheitsregel politische Programme nur dann erfolgreich sind, wenn sie bei den vorgeschlagenen Leistungen den Wünschen des Medianwählers entsprechen und seinen Steuerpreis mit seinen marginalen benefits in Übereinstimmung bringen.

11. Die Allokationsfunktion des öffentlichen Sektors

11.1. Formen öffentlicher Allokationspolitik

Das Allokationsproblem besteht in der Frage, welche Güter und Leistungen in welchen Mengen (und Qualitäten) in einer Volkswirtschaft erstellt werden sollen. Es lassen sich daher folgende Motive für eine öffentliche Allokationspolitik ableiten:

- Leistungsspezifische Allokationsaktivitäten: Hier geht es um die dauernde Befriedigung von Bedürfnissen nach bestimmten Leistungen, die vom öffentliche Sektor bereitgestellt werden, weil sie von der privaten Seite nicht genügend hervorgebracht werden.
- Situationsspezifische Allokationsaktivitäten: Hier geht es darum, bestimmten Situationen entgegenzuwirken, die mit dem marktwirtschaftlichen Prozeß verbunden sein können und als unbefriedigt angesehen werden können.

Eine wesentliche Abstufung bei allokationspolitischen Instrumenten des öffentlichen Sektors ergibt sich zunächst schon aus der Entscheidung, ob der öffentliche Sektor eine gewünschte Leistung selbst erbringen soll oder ob er sich nur auf Organisation und Finanzierung beschränkt, die Produktion Privaten überläßt.

Auch das Währungssystem ist als Teil des allokativen Instrumentariums enthalten. Die Notenbanken stellen zweifellos einen Teil des öffentlichen Sektors dar, stehen vielfach im Eigentum staatlicher Stellen und üben einen wesentlichen Einfluß auf den Kreditapparat aus.

Zwischen den verschiedenen Formen der Subventions- und Steuerflüsse bestehen enge Querverbindungen. So sind Subventionierungen plus direkter öffentlicher Bestimmung des Angebotes bei privater Produktion dort relevant, wo ein privates Unternehmen Leistungen erfüllt, die von öffentlichen Stellen normiert werden, wobei diese Leistungen auch die Abdeckung positiver externer Effekte enthalten.

Insgesamt zeigt sich, daß die Vorstellung einer optimalen gesamtwirtschaftlich effizienten Allokation zwischen öffentlichem und privatem Sektor nicht in statischer, sondern in dynamischer Betrachtung zu sehen ist. Änderungen auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite z.B. durch politische Prozesse oder technischen Fortschritt führen laufend zu Änderungen der gesamtwirtschaftlich optimalen Allokation.

11.2. Öffentlicher Sektor und Arbeitsmarkt

Öffentlicher Sektor und Nachfrage nach Arbeitsleistungen

Ein unmittelbarer Effekt ergibt sich aus der Rolle des öffentlichen Sektors als Arbeitgeber. Hier kommt ihm vielfach eine arbeitsmarktpolitische Leitfunktion in bezug auf die Entwicklung von Arbeitsbedingungen, Bezahlung etc. zu. Im Rahmen des öffentlichen Sektors ist dabei zu unterscheiden zwischen privatrechtlichen Arbeitsverträgen und öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen (Pragmatisierung). Weitere allokative Wirkungen in bezug auf Nachfrage nach Arbeitskräften ergeben sich hinsichtlich der Beeinflussung der relativen Faktorpreisverhältnisse. Sofern öffentliche Abgaben an der Lohnsumme anknüpfen (damit Lohnnebenkosten darstellen), bedeuten sie eine Erhöhung der Kosten des Faktors Arbeitskraft, die zu einer verstärkten Substitution von Arbeit durch Kapital führen kann.

Öffentlicher Sektor und Arbeitskraftangebot

Finanzpolitische Wirkungen auf das Arbeitsangebot können auf folgenden Ebenen auftreten:

- Wirkung in bezug auf die Bevölkerungszahl
- Wirkung in bezug auf die Erwerbsquote
- Wirkung in bezug auf Ausmaß und Form des Arbeitsangebotes bei gegebener Erwerbsquote

Es ist hier schwer zu unterscheiden, inwieweit finanzpolitische Instrumenten von sozialpolitischen oder von bevölkerungspolitischen Intentionen geleitet sind. Im Rahmen von Transferzahlungen wäre eine solche Unterscheidung prinzipiell danach möglich, ob familienbezogene Transfers differenziert nach dem Einkommen oder undifferenziert nach bevölkerungspolitischen Kriterien gegeben werden. Tatsächlich wird bei den meisten familienbezogenen Transfers auf Einkommensdifferenzierungen verzichtet und auf Kriterien wie die Kinderzahl abgestellt.

Von Bedeutung kann dagegen der Einfluß finanzpolitischer Instrumente auf die gesamtwirtschaftliche Erwerbsquote sein, insbesondere die Erwerbsquoten von Frauen. Einflußfaktoren dabei dürften Bereitstellung entsprechender Infrastrukturleistungen wie Schulen und Kindergärten sein. Ebenfalls von Einfluß auf die Erwerbsquote sind familienspezifische Regelungen der Einkommensbesteuerung. Dabei ist zu erwarten, daß ein System der Individualbesteuerung in bezug auf die Bereitschaft eines zweiten Familienmitgliedes, in den Arbeitsmarkt einzutreten, weitgehend neutral, ein System der Familienbesteuerung dagegen negativ wirkt.

Bei gegebener Erwerbsquote ist zu untersuchen, inwieweit durch Maßnahmen des öffentlichen Sektors Einflüsse auf die Wahl zwischen Arbeit und Freizeit ausgehen. Die verschiedenen Kombinationen von Arbeit (bzw. Freizeit) und Einkommen sind aus der Budgetgerade ersichtlich. Es wird nun eine proportionale Einkommenssteuer eingeführt. Der Nettolohnsatz reduziert sich in entsprechendem Maße, was zu einer Drehung der Budgetgerade führt. Die Veränderung der relativen Preisverhältnisse zwischen Freizeit und Arbeit löst nun einen Einkommenseffekt und einen Substitutionseffekt aus: Der Einkommenseffekt wird ausgelöst durch die mit der Besteuerung verbundenen Reduzierung des Nettoeinkommens. Um dieser Reduzierung entgegenzuwirken, wird der betrachtete Arbeitnehmer sein Arbeitsangebot erhöhen. Der Substitutionseffekt wird ausgelöst durch den Umstand, daß die Besteuerung der Arbeitsleistung Freizeit in dem Sinn billiger macht, als nun ihre Opportunitätskosten geringer sind.

Deutlicher als der Zusammenhang zwischen Höhe der Besteuerung und Arbeitskraftangebot erscheint der Zusammenhang zwischen Form der Steuer und Arbeitskraftangebot. Dies gilt insbesondere für den Vergleich zwischen einer proportional und einer progressiv ausgestalteten Einkommenssteuer. Denn bei ökonomischem Rationalverhalten wird das optimale Arbeitsangebot aus der Gegenüberstellung des Grenznutzens zusätzlicher Freizeit und des Grenznutzens des zusätzlichen Einkommens bestimmt. Die Opportunitätskosten der Freizeit werden daher bei progressiver Besteuerung im Vergleich zum Fall der proportionalen Besteuerung geringer sein, was zu vergleichsweise geringerem Arbeitsangebot führen wird.

Wirkungen auf den Arbeitseinsatz können selbstverständlich nicht nur von der Steuer-, sondern auch von der Ausgabenseite ausgehen. Von besonderem Interesse ist hier die Wirkung einkommensabhängiger Transferzahlungen. Erhebliche Beachtung findet auch die Frage, ob bzw. inwieweit die Auszahlung von Arbeitslosengeld durch die Verringerung der Suchintensität das Arbeitskräfteangebot negativ beeinflußt.
Neben Einflüssen auf Umfang und Intensität des Arbeitseinsatzes gehen vom öffentlichen Sektor auch Wirkungen hinsichtlich der Qualifikation der Arbeitskräfte aus. Von grundlegender Bedeutung ist hier die Bereitstellung von Ausbildungsinfrastruktur. Spezifisch allokationspolitische Einflußnahmen hinsichtlich der Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte erfolgen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Hier geht es um eine bessere Übereinstimmung von Angebots- und Nachfragestrukturen am Arbeitsmarkt, insbesondere in bezug auf die Qualifikation und die Mobilität der Arbeitskräfte herbeizuführen und auf diese Weise zu einer Reduzierung der strukturellen Komponente der Arbeitslosigkeit beizutragen.

11.3. Öffentlicher Sektor und Ersparnisbildung

Ersparnisse werden in einer Volkswirtschaft gebildet von den privaten Haushalten, dem Unternehmenssektor und dem öffentliche Sektor. Für die wirtschaftspolitische Praxis kann davon ausgegangen werden, daß eine entsprechende Ersparnisbildung eine wesentliche Voraussetzung für inflationsfreie Investitions- und Wachstumsentwicklungen darstellt. Die Intentionen der Finanzpolitik können dabei abstellen auf:

- eine Beeinflussung der Höhe der Ersparnis bzw. der Sparquote in einer Volkswirtschaft;
- eine Beeinflussung der Struktur der Ersparnisbildung in bezug auf Fristigkeit oder Risiko;

Hinsichtlich der Einflußnahme des öffentlichen Sektors auf die Ersparnisbildung der privaten Haushalte gilt traditionell das Hauptinteresse den entsprechenden Effekten einer progressiven Einkommenssteuer. Wenn man annimmt, daß die einzelnen Einkommensgruppen unterschiedliche Sparfunktionen haben, ist die Einkommensverteilung von Einfluß auf die Höhe der privaten Ersparnisse. So können von der Struktur der Besteuerung (z.B. steuerliche Subventionierung spezieller Sparformen) Einflüsse auf die Struktur und zum Teil auch auf die Gesamthöhe der Ersparnisse haben.

Zusammenhänge zwischen Einkommensbesteuerung und Spartätigkeit können sich auch über die Zinssätze ergeben. Insofern, als Zinseinkünfte de facto der Einkommensbesteuerung unterliegen, bedeutet dies eine Verringerung des Zinsertrages. Je nach Zinselastizität des Sparaufkommens kann dies zu einer Verringerung der Ersparnisbildung führen.

Nimmt man an, daß ein positiver Zusammenhang zwischen Sparquote, Investitionsquote und wirtschaftlichem Wachstum besteht und weiters von einem negativen Zusammenhang zwischen der Bedeutung der progressiven Einkommensbesteuerung in einer Volkswirtschaft und der Sparquote ausgeht, würde sich unter wachstumspolitischen Zielsetzungen eine stärkere Verlagerung auf indirekte Steuern empfehlen. Diese belasten als Verbrauchssteuern den Konsum und senken damit die Opportunitätskosten des Sparens. Sie führen auch zu einer geringeren Belastung der hohen Einkommen mit höherer marginaler Sparquote und bewirken keine Reduktion der Zinserträge.

11.4. Öffentlicher Sektor und Investitionstätigkeit

Ansatzpunkte öffentlicher Investitionen

- Investitionsförderung als Instrument der Wachstumspolitik: Entsprechend den Vorstellungen der post-keynesianischen Wachstumstheorie, besteht ein enger Zusammenhang zwischen gesamtwirtschaftlicher Investitionsentscheidung und Wachstumsrate.
- Investitionsförderung als Ausfluß der internationalen und regionalen Wirtschaftskonkurrenz: Zumindest ein gewisses Maß an Förderung und Investitionsfinanzierung erscheint erforderlich, um langfristig Wettbewerbsnachteile zu vermeiden. Angesichts einer zunehmenden Mobilität des Kapitals gewinnt unter diesem Gesichtspunkt der Förderungswettbewerb zwischen einzelnen Regionen wachsende Bedeutung.
- Investitionsförderung als Abgeltung externer Effekte: Maßnahmen der Investitionsförderung haben nur dann einen Platz, wenn sie als Abgeltung für positive externe Effekte der privaten Investitionstätigkeit verstanden werden. D.h., eine Subventionierung einer Investition ist nur dann gerechtfertigt, wenn ihr gesamtwirtschaftlicher Nutzen höher ist als ihr privatwirtschaftlicher.

Um die Möglichkeiten und Wirkungen einer Einflußnahme des öffentlichen Sektors auf den Bereich der privaten Investitionen zu erfassen, ist es nötig, die Bestimmungsgründe der Investitionstätigkeit, die **Investitionsfunktion**, zu kennen. Folgende Faktoren können in bezug auf ihre aktuellen oder erwarteten Größen als Bestimmungsgründe des Investitionsverhaltens eine Rolle spielen:

- Zinssatz: In dem Ausmaß, in dem eine Zinsabhängigkeit der Investitionen besteht, was jedenfalls bei langfristigen Investitionen erwartet werden kann, wird eine Einflußnahme des öffentlichen Sektors auf die Investitionstätigkeit vor allem über den Bereich der Geldpolitik erfolgen.
- Gewinne: Hinsichtlich des damit verbundenen Liquiditätseffektes, d.h. der Gewinne als Quelle zur Finanzierung von Investitionsprogrammen.
- Kapazitätsauslastung: Auslastung der Produktionskapazitäten und Erwartungen hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen und betriebsspezifischen Nachfrageentwicklung.
- Investitionsklima: Eine Reduzierung der Staatsquoten würde zu stärkeren Investitionen und letztlich zu höheren Wachstumsraten des Sozialproduktes führen.
- Wichtige Einflüsse in bezug auf Investitionsklima und unternehmerischer Dynamik können auch von gesetzlichen Regelungen und administrativen Maßnahmen ausgehen. Dies gilt für direkte Regelungen wie Sicherheitsauflagen wie auch für indirekte Regelungen etwa im Bereich der Wettbewerbspolitik (z.B. Regulierung bzw. Deregulierung einzelner Branchen), der Sozialpolitik oder der Wohnungspolitik.

Investitionsförderung durch den öffentlichen Sektor

- Maßnahmen der indirekten Investitionsförderung sind dadurch gekennzeichnet, daß sie in der Regel generell und projektgebunden sind und der Investor bei Erfüllen bestimmter Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf die Förderung hat, wobei die Förderung über steuerpolitische Instrumente erfolgt.
- Maßnahmen der direkten Investitionsförderung sind in der Regel projektgebunden und selektiv, stellen ab auf eine unmittelbare Beeinflussung der Investitionskosten und setzen auf der Ausgabenseite öffentlicher Budgets an.

a. steuerliche Förderung der Investitionstätigkeit

- Abschreibungsvergünstigungen: Sonderabschreibungen zur Förderung der Anschaffung oder Herstellung bestimmter Wirtschaftsgüter.
- Investitionsfreibeträge: Ermöglichen die Abschreibung eines Wirtschaftsgutes mit über 100%, reduzieren damit den steuerpflichtigen Gewinn und führen zu einer Steuerersparnis.

- Begünstigte Investitionsrücklagen: Sie können zu Lasten des unversteuerten Gewinnes gebildet werden und verringern somit die Bemessungsgrundlage für die Steuerermittlung. Sie müssen nach einer bestimmten Frist wieder gewinnerhöhend aufgelöst werden.
- Investitionszuschüsse: Wie z.B. Investitionszulagen, die als Subventionen für begünstigte Investitionen in Höhe eines festen Prozentsatzes der Investitionskosten gewährt werden.

b. nichtsteuerliche Förderungen

Dazu zählen u.a. Finanzierungshilfen (zinsgünstige Darlehen, Zinsenzuschüsse, einmalige Zuschüsse) und Bürgschaften. Neben den Aktionen des Bundes und der Länder werden sie von verschiedenen Fonds (ERP-Fond, Bürgschafts -Fonds) durchgeführt.

Wirtschaftspolitische Eignung von Investitionsförderungsmaßnahmen

Für die instrumentelle Eignung ist zu prüfen, wie weit das angewandte Förderinstrument theoretisch und praktisch zur Erreichung eines Zieles beiträgt. Das Kriterium der ökonomischen Effizienz versucht, die Kosten der Förderungsinstrumente zum Grad der Zielrealisierung in Beziehung zu setzen, während die administrative Praktikabilität auf die mit einer Anwendung verbundenen Verwaltungs- und Kontrollaufgaben abstellt.

Die struktur- und regionalpolitische Wirksamkeit von Finanzhilfen wird in hohem Ausmaß durch die zielgerechte Ausgestaltung des Auflagenkataloges geprägt. So führt ein breit ausgebautes System zu einer Förderung nach dem „Gießkannen-Prinzip“, d.h., nahezu jedes Investitionsprojekt wird gefördert. Unter wirtschaftspolitischen Betrachtungen scheint es auch wichtig auszuschließen, daß Förderungsmittel für Investitionen gegeben werden, die ohnedies durchgeführt worden wären.

Unter konjunkturpolitischem Aspekt weisen Finanzhilfen gegenüber Formen der indirekten Förderung zumindest theoretisch eine größere instrumentelle Eignung zur Stabilisierung der Wirtschaft auf, da sie eher zeitlich differenziert eingesetzt werden können.

11.5. Öffentlicher Sektor und Wirtschaftsstruktur

Technologiepolitik

Technologie wird aus ökonomischer Sicht heute als Produktionsfaktor gesehen, der neben den anderen Produktionsfaktoren die Entwicklung einer Volkswirtschaft maßgeblich bestimmt. Als Ansatzpunkt ist dabei zwischen den Bereichen Grundlagenforschung, angewandte Forschung, technische Entwicklung und industrielle Einführung zu unterscheiden.

- direkte Bereitstellung öffentlicher Leistungen: Dazu zählen die Bereitstellung von Ausbildungskapazitäten sowie die Finanzierung der Grundlagenforschung
- steuerpolitische Maßnahmen: Spezielle steuerpolitische Maßnahmen der Technologiepolitik können bestehen in Sonderabschreibungen für Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen, begünstigter steuerlicher Anerkennung von sonstigen Forschungsaufwendungen und in der Begünstigung von Erfinder- und Lizenzeinnahmen. Die Nachteile liegen dagegen, neben den Problemen des Mißbrauchs, in der relativ breiten Streuung.
- Ausgabenseitige Förderungsmaßnahmen: Im Bereich der direkten Forschungsförderung besteht ein breit gestreutes Instrumentarium von begünstigten Krediten. Darüber hinaus können von der allgemeinen Beschaffungspolitik des öffentlichen Sektors wichtige technologische Weiterwirkungen ausgehen.

Sektorale Strukturpolitik

- Schaffung allgemeiner Rahmenbedingungen, um gewünschte Entwicklungen der Wirtschaftsstruktur zu erleichtern bzw. Abbau von Hemmnissen, die solchen Strukturentwicklungen entgegenstehen. Dazu gehören alle fiskalpolitischen Einflußfaktoren hinsichtlich der Dynamik des Strukturwandels, insbesondere in bezug auf die Mobilität der Produktionsfaktoren.
- Direkte, strukturpolitisch motivierte Einflußnahmen auf spezielle Bereiche. Als Instrumente können Transferzahlungen (Finanzhilfen) und Steuervergünstigungen eingesetzt werden.

Regionale Strukturpolitik

- Die bedeutendste regionale Wirkung des öffentlichen Sektors geht wohl von den Regelungen des Finanzausgleiches aus. Föderale Finanzsysteme, die eine enge Bindung zwischen regionaler bzw. lokaler Steuerkraft und den Einnahmen der jeweiligen Gebietskörperschaft bewirken, führen tendenziell zu einer

Vergrößerung der regionalen Strukturunterschiede. Ein ausgebautes System des regionalen und lokalen Finanzausgleichs wirkt dagegen tendenziell Konzentrationstendenzen der regionalen Wirtschaftskraft entgegen.
- Direkte regionalpolitische Interventionen des öffentlichen Sektors können insbesondere erfolgen im Rahmen der staatlichen Infrastrukturpolitik, im Rahmen der Standortpolitik öffentlicher Einrichtungen, wie auch durch Finanzierungszuschüsse für regionalpolitisch relevante Projekte.
- Direkte Einflüsse auf die Standortentscheidungen privater Wirtschaftssubjekte erfolgen überwiegend über Formen einer speziellen regionalen Investitionsförderung.

11.6. Wirtschaftsförderung der EU

Um Wettbewerbsverfälschungen im Binnenmarkt vorzubeugen, gibt es in der EU bestimmte Wettbewerbsregelungen, die sich auch auf Wirtschaftsförderungen beziehen. Demnach sind staatliche Unternehmensförderungen, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, grundsätzlich verboten.

EU-Strukturfonds

Die Regional- und Strukturpolitik der EU hat die Zielsetzung, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Union zu stärken. Als Instrument zur Erreichung dieses Zieles dienen insbesondere die Strukturfonds der EU:

- Europäischer Fonds für Regionalentwicklung
- Europäischer Sozialfonds

Schwerpunktziele im Rahmen der Strukturfonds:

- Ziel 1 (Regionales Ziel): Förderung der Entwicklung und strukturellen Anpassung der Region mit erheblichem Entwicklungsrückstand.
- Ziel 2 (Regionales Ziel): Umstellung von Regionen, die von einer rückläufigen industriellen Entwicklung schwer getroffen sind.
- Ziel 3 (horizontales Ziel): Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit.
- Ziel 4 (horizontales Ziel): Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an den industriellen Wandel.
- Ziel 5: Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes.
- Ziel 5a (horizontales Ziel): Beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen im Rahmen der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik.
- Ziel 5b (Regionales Ziel): Erleichterung der Entwicklung und Strukturanpassung der ländlichen Gebiete

12. Öffentlicher Sektor und Umweltpolitik

12.1. Theoretische Grundlagen und Zielsetzungen

Ausgangspunkt für die Erfassung von Umweltproblemen sind vor allem die Ansätze der Theorie des Marktversagens:

- Fehlen von Eigentumsrechten; Das bedeutet, daß es für jedes einzelne Wirtschaftssubjekt ökonomisch individuell rational ist, ein Gemeinschaftsgut maximal zu nutzen. Für die Gesellschaft insgesamt kann dies aber dazu führen, daß es angesichts bestehender Kapazitätsgrenzen des Gemeinschaftsgutes zu einer Verschlechterung von Qualität und Nutzbarkeit dieses Gutes kommt.
- Umweltgüter als öffentliche Güter: Für sie gilt das Kriterium der Nicht-Ausschließbarkeit (z.B. Erdatmosphäre, Gewässer). Bezüglich des Kriteriums der Nicht-Rivalität im Konsum kann die Nutzung durch ein Wirtschaftssubjekt die Nutzungsmöglichkeiten der anderen Wirtschaftssubjekte beeinträchtigen. Mit den Eigenschaften als Gemeinschaftsgut und als öffentliches Gut ergibt sich für das einzelne Wirtschaftssubjekt die Möglichkeit des free-rider-Verhaltens.
- Externe Effekte: Umweltschädigungen werden hier als negative externe Effekte erfaßt. Dies bedeutet, daß die Preise für diese Aktivitäten nur die privaten, nicht aber die sozialen Kosten wiedergeben. Die Aufgabe des öffentlichen Sektors besteht darin, dieses Marktversagen durch Sichtbarmachen der spezialen Kosten (Internalisierung) zu korrigieren.

Als theoretische Bedingung für ein gesellschaftliches Optimum an Maßnahmen des Umweltschutzes läßt sich formulieren: Jedes gegebene Niveau an Umweltqualität soll mit der kostengünstigsten Kombination von Produktionsmitteln erreicht werden, wobei das Niveau an Umweltqualität als optimal bezeichnet werden kann,

bei dem die Kosten einer weiteren Verbesserung gerade den zusätzlichen Erträgen entsprechen. Das „optimale Niveau an Umweltqualität“ ist ein Pareto-optimaler Gleichgewichtspunkt (die Grenzrate der Substitution im Konsum ist gleich der Grenzrate der Substitution in der Produktion), obwohl weiterhin externe Effekte bestehen (siehe S. 542/543).

Die Kostenverläufe von Umweltschutzmaßnahmen sind bei einzelwirtschaftlicher Betrachtung eine technische Information, wobei gerade für nachträglich ansetzende Reinigungsaktivitäten stark steigende Grenzkostenverläufe typisch sind. Schwieriger ist die Erfassung der Nutzenseite einer Umweltschutzpolitik. Bei der Nutzenermittlung öffentlicher Leistungen treten vor allem Probleme auf, da hier langfristige Zusammenhänge von besonderer Bedeutung sind und die Schadens- bzw. Nutzenbewertung je nach Stand der wissenschaftlichen Kenntnis variieren werden.

Umweltpolitische Zielsetzungen sind dynamisch zu betrachten. Führt z.B. ein technischer Fortschritt zu einem Sinken der Grenzkosten der Emissionsverhinderung, werden die ökonomisch effizienten Reinheitsgrade höher liegen. Auch können umweltpolitische Zielsetzungen einkommensabhängig sein. Wenn soziale Gruppen mit unterschiedlichen Einkommen unterschiedliche umweltpolitische Ziele präferieren, ist dies nicht Ausdruck eines unterschiedlichen Informationsstandes, sondern kann dies auch als Folge der dargestellten ökonomischen Zusammenhänge interpretiert werden.

12.2. Durchführungsprinzipien der Umweltpolitik

- Kern des Verursacherprinzips ist die unmittelbare Verhinderung von Umweltgefährdungen bzw. die direkte Anlastung der von ihm ausgehenden Kosten beim Verursacher. Als Verursacher können alle gesehene werden, die die in Frage kommende Ressource in Anspruch nehmen. Die Internalisierung sozialer Kosten erfordert jedenfalls eine Korrektur der vorher nicht effizienten Preisstruktur in einer Volkswirtschaft. Diesem marktwirtschaftlichen Ansatz der Umweltschutzpolitik entsprechen in der wohlfahrtsökonomischen Analyse am unmittelbarsten Schaden-Steuern, die vom Verursacher in Höhe der von ihm verursachten sozialen Kosten zu entrichten sind (Pigou-Steuern).
- Beim Gemeinlastenprinzip wird die Verantwortung für Erhaltung bzw. Wiederherstellung einer gewünschten Umweltschutzpolitik unmittelbar dem öffentlichen Sektor zugewiesen. Umweltqualität wird als öffentliches Konsumgut gesehen, das unter Berücksichtigung gegebener Eigentumsrechte von der Allgemeinheit erstellt bzw. erkauft werden muß.
- Nachsorgende Umweltpolitik besteht im Bemühen zu verhindern, daß Schadstoffe, die bei Produktion oder Konsum entstehen, in die Umwelt gelangen (z.B. durch Filter- und Kläranlagen).
- Vorsorgende Umweltpolitik bemüht sich, bereits das Entstehen von Schadstoffen und Umweltgefährdung zu verhindern. Ansätze dafür sind Änderungen von Produktionsverfahren oder Konsumstrukturen.

Unter ökologischen Gesichtspunkten ist eine vorsorgende Umweltpolitik zweifellos der wirkungsvollste Ansatz. Denn auch eine leistungsfähige nachsorgende Umweltpolitik steht vielfach vor dem Problem der ökologisch einwandfreien Entsorgung der durch entsprechende Technologien zurückgehaltenen Schadstoffe.

12.3. Instrumente der Umweltpolitik

Schaffung von Eigentumsrechten und Haftungsregelungen

Der Ansatz des Coase-Theorems geht davon aus, daß bei Auftreten externer Effekte eine Internalisierung dieser Effekte durch direkte Verhandlungen der Beteiligten erreicht werden kann. Seitens des öffentlichen Sektors ist es dabei erforderlich, umfassende Eigentumsrechte, die auch Umweltgüter erfassen (z.B. Recht auf sauberes Wasser) zu definieren und durchsetzbar zu machen. Es liegen diesem Ansatz aber sehr unrealistische Annahmen zugrunde: Gleiche ökonomische Verhandlungsmacht, symmetrische Informationen, vernachlässigbare Transaktionskosten, etc.

Bedeutsamer sind dagegen die Ansätze, die nicht auf direkte Verhandlungen zwischen den Beteiligten abstellen, sondern Eigentumsrechte durch Haftungsregelungen konstituieren, die über Gerichtsverfahren durchgesetzt werden können, wo durch Dritte (z.B. Richter) objektive Bewertungen von Schäden (Kosten und Nutzen) erreicht werden können.

Für Haftungs- und die damit verbundenen Schadensregelungen im Umweltbereich ist dabei typisch, daß es sich bei den entsprechenden zivilrechtlichen Verfahren um Fälle der Gefährdungshaftung handelt. Der Haftungsfall tritt auch ohne Vorliegen eines subjektiven Verschuldens ein.

Ordnungsrecht

Wo mit Umweltschäden absolute und unmittelbare Gefährlichkeit verbunden ist, stellen Verbote das adäquate Instrument der Umweltpolitik dar. Beispiele sind etwa Auflagen (Gebote), die im Rahmen von Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung von Einzelprojekten erlassen werden oder abgestufte Verbote bei Erteilung von Betriebsbewilligungen. Speziell wo es sich um laufende Emissionen handelt, können ordnungsrechtliche Verfahren dazu führen, daß hier ein gesamtstaatlich angestrebter Umweltstandard im Vergleich etwa zu Steuerlösungen nicht auf die gesamtwirtschaftlich kostengünstigste Weise erreicht wird, da bei administrativen Normen unterschiedliche betriebliche Kostenfunktionen der Emissionsverhinderung keine Berücksichtigung finden. Darüber hinaus entspricht das Festlegen einer zulässigen Obergrenze der Emission bis zum Erreichen dieser Grenze dem Einräumen einer kostenlosen Verschmutzungsquote, was für Unternehmen eine geringere Incentive-Wirkung weiterer emissionsmindernder Maßnahmen bedeutet.

Umweltabgaben

Ausgangspunkt ist der Ansatz, Produktionen mit negativen externen Effekten zu besteuern, wobei durch eine entsprechende Steuer (Pigou-Steuer) erreicht werden soll, die durch externe Effekte verursachten volkswirtschaftlichen Kosten dem Verursacher anzurechnen. Diese Anrechnung führt das zu einer Berücksichtigung nicht nur der internen, sondern auch der externen Kosten einer Produktion (Internalisierung externer Effekte). Die Einführung einer solchen Pigou-Steuer führt die Produzenten dazu, Grenznutzen und Grenzkosten von Reinhaltungsaktivitäten einander gegenüberzustellen und damit unmittelbar eine effiziente Allokation zu erreichen. Tatsächlich aber wird eine Pigou-Steuer praktisch nicht durchführbar sein, da die entsprechende gesamtwirtschaftliche Schadensfunktion nicht operabel bestimmbar ist. Durchführbar hingegen ist der Einsatz von Emissionssteuern als Lenkungsinstrument.

Insgesamt können folgende Wirkungen einer Emissionssteuer unterschieden werden:

- Anreiz zur Reduktion der betriebsinternen Emissionsentstehung, da nun jede im Produktionsprozeß entstehende steuerrelevante Emission zu Kosten führt.
- Die Emissionssteuer regelt auf der Grundlage der vorgegebenen Qualitätsstandards das Ausmaß, in dem gesamtwirtschaftlich oder regional Emissionen insgesamt abgegeben werden dürfen.
- Eine Emissionssteuer bestimmt die Verteilung der Reinigungsquoten auf einzelne Betriebsstätten.
- Durch eine Emissionssteuer verursacht nun jede Emission Kosten!

Hinsichtlich der ökonomische Wirkung von Emissionssteuern ist auch die Frage der Inzidenz von Bedeutung: Die Kosten entstehen unmittelbar bei den Produzenten, die Frage der Überwälzbarkeit ist analog zur Überwälzbarkeit indirekter Steuern zu sehen.

Festlegung handelbarer Emissionsmengen

Bei Emissionssteuern wird versucht, über die Festlegung eines entsprechenden Steuersatzes die abgegebenen Emissionen auf das zulässige Ausmaß zu beschränken. Es entspricht nun der selben analytischen Konzeption, nun nicht die Preise, sondern die Mengen festzulegen, wobei sich aus der Handelbarkeit der entsprechenden Mengen dann Preise bilden werden, die zu einer effizienten Allokation der Umweltschutzaktivitäten unter den einzelnen Verursachern führen. Auf dieser Überlegung beruhen die Vorschläge der handelbaren Umweltzertifikate, welche exakt definiert sind und handelbar sind. In der Regel wird es dabei darum gehen, das Ausmaß bestehender Verschmutzungsrechte im Zeitlauf einzuschränken, wobei für eine bestimmte Region die Gesamtsumme festgelegt wird, die emittiert werden darf (Glockenlösung). So entsteht ein Zwang, die Emissionen einzuschränken oder von anderen Unternehmen zusätzliche Emissionsrechte zu kaufen.

Ausgabenseitige Maßnahmen

Soweit es sich um emissionsbezogene Subventionen handelt, stellen diese analytisch eine negative Emissionssteuer dar. Statt für eine Abgabe von Emissionen zu zahlen, wird dem Verursacher nun die Nichtabgabe von Emissionen abgegolten. Häufig vorkommend sind auch Subventionierungen umweltrelevanter Investitionen durch Zinszuschüsse, spezielle Abschreibungsregelungen etc. Umweltpolitisch motivierte Subventionen können aber auch als Abgeltung positiver externer Effekte begründet werden, um damit bestimmte gesamtwirtschaftlich erwünschte Aktivitäten zu erhalten.

12.4. Wirkung umweltpolitischer Instrumente

Wohlfahrtseffekte

Durch Sichtbarmachen von externen Effekten der Produktion und des Konsums soll eine Erhöhung der gesellschaftlichen Wohlfahrt erreicht werden. Analytisch kann dieses Problem als ein Fall einer negativen Zusatzlast (excess burden) wirtschaftspolitischer Maßnahmen gesehen werden. Der entscheidende Aspekt einer Emissions- oder Energiesteuer z.B. ist, daß das Konzept der Zusatzlast nur auf private Kosten und Erträge abstellt bzw. impliziert, daß private und soziale Kosten übereinstimmen. Die Zusatzlast einer Steuer und die durch diese Steuer hervorgerufenen Substitutionsvorgänge werden als unerwünschter Nebeneffekt gesehen: Zielsetzung der Steuer ist dagegen die Erbringung eines entsprechenden Ertrages, d.h. die Freisetzung von Ressourcen für den öffentlichen Sektor. Genau der gegenteilige Ansatz gilt für die Emissionssteuer. Ziel der Besteuerung ist es hier, Substitutionseffekte zu initiieren, während der Ertragsaspekt nur einen Nebeneffekt darstellt. D.h., es wird eine nicht-neutrale Wirkung der Besteuerung bzw. anderer finanzpolitischer Instrumente angestrebt.

Bei Abstellen auf einen bestimmten Wirtschaftsbereich wird der Wohlfahrtsgewinn durch Einführung einer Emissionssteuer oder analoger Instrumente umso höher sein, je höher der effektive Emissionssteuersatz für eine Branche, je größer der Umsatz der Branche und je größer die Preiselastizität der Nachfrage für die Produkte dieser Branche. Darüber hinaus ist bei völlig unelastischer Nachfrage eine Emissionssteuer, die in diesem Fall ja voll überwälzt wird, auch verteilungspolitisch problematisch, wenn man annimmt, daß Güter mit geringer Nachfrageelastizität in der Regel zu den notwendigen Gütern gehören, die bei den Konsumausgaben niedrigerer Einkommensgruppen einen höheren Anteil einnehmen als bei hohen Einkommen.

ökologische Wirksamkeit

Kurzfristig wird die ökologische Wirksamkeit der Instrumente höher sein, die eine unmittelbare Wirkung auf Emission bzw. Verbrauch ermöglichen, wie dies bei öffentlichen Umweltschutzinvestitionen der Fall ist. Umweltsteuern, die indirekt über eine Einflußnahme auf das Verhalten von Produzenten und Konsumenten wirken, weisen demgegenüber eine geringere und unsichere Wirkung auf. Im einzelnen wird der Lenkungseffekt wesentlich abhängen vom Vorhandensein kurzfristiger Substitutionsmöglichkeiten. Längerfristig kann mit einer Veränderbarkeit des Kapitalstocks und vor allem mit dem Wirken eines umweltpolitisch induzierten technischen Fortschritts gerechnet werden.

Erfordernisse und Möglichkeiten der internationalen Koordinierung

Globale Umweltprobleme wie z.B. die CO_2 Problematik, entsprechen den Charakteristika von Gemeinschaftsgütern. Damit verbunden ist die Möglichkeit des „free-rider“ Verhaltens einzelner Akteure bzw. die entscheidungstheoretische Konstellation eines „Gefangenen Dilemmas“. Die Lösung eines solchen Marktversagens erfordert übergreifende Koordinierungsmechanismen, Aus spieltheoretischer Sicht sind entsprechende Koordinierungsverfahren umso eher erfolgreich, je größer das Ausmaß der gegenseitigen Information und je homogener die Kosten-Nutzen-Einschätzungen. So kann versucht werden, durch entsprechende Zahlungen einzelner Staaten zu veranlassen, einen höheren Beitrag zur Bereitstellung bzw. Erhaltung eines internationalen „Umwelt-Gemeinschaftsgutes“ zu leisten als es den nationalen Kosten-Nutzen-Überlegungen entspricht.

Wachstums- und Beschäftigungseffekte

Die Wirkung der Umweltpolitik auf Wachstum und auf die Beschäftigung werden wesentlich von den Rahmenbedingungen abhängen, unter denen die Einführung einer entsprechenden Umweltsteuer erfolgt. Dabei kann sich für den exponierten Bereich einer Volkswirtschaft im Ausmaß der jeweiligen Kosteneffekte eine Verschlechterung der internationalen Konkurrenzfähigkeit ergeben. Die Auswirkungen auf Absatz und Beschäftigung werden dann jeweils von der Preiselastizität der entsprechenden Produkte abhängen, wobei diese Preiselastizität in der Regel langfristig höher anzusetzen ist als kurzfristig. Typischerweise wird hier der Dienstleistungssektor von einer Umweltsteuer weniger betroffen sein als der Industriebereich.

Umweltsteuern: Aufkommen und Aufkommensverwendung

Hinsichtlich der fiskalischen Effekte bewirkt eine Umweltsteuer eine Erhöhung der Steuerquote. Werden diese höheren Einnahmen für höhere Ausgaben verwendet, bedeutet dies auch eine Erhöhung der Staatsquote. Ist eine solche Entwicklung unerwünscht, stellt sich die Frage nach der fiskalischen Kompensation einer Umweltsteuer. Da die Zielsetzung einer Umweltsteuer allokativer und nicht fiskalischer Natur ist, wird eine Umweltsteuer zu einem Sinken ihrer Bemessungsgrundlage führen. Somit wäre auch bei Konstanz der Bemessungsgrundlage die

Aufkommenselastizität einer Umweltsteuer geringer als die von Steuern, deren Bemessungsgrundlagen Wert- oder Einkommensgrößen sind.

In bezug auf die Verwendung des Aufkommens einer Umweltsteuer handelt es sich analytisch gesehen um ein „Second-best-Problem“, wo es darum geht, partielle allokative Effekte, die durch eine Steuer hervorgerufen werden, durch partielle Effekte der Änderung anderer wirtschaftspolitischer Instrumente zu kompensieren.

Inzidenz und Verteilungswirkung

Hinsichtlich der Ausgaben-Nutzen-Inzidenz ist zu unterscheiden, ob der durch öffentliche Maßnahmen beeinflußte Umweltbereich als reines oder unvollkommenes öffentliches Gut bzw. als Gemeinschaftsressource zu sehen ist. Wo Umweltproblemen bzw. Aspekten der Umweltqualität der Charakter globaler öffentlicher Güter zukommt, ist von generell gleicher physischer Betroffenheit auszugehen. Wo Umweltprobleme regional oder lokal abgrenzbar sind, können dagegen aus der regionalen Inzidenz unterschiedliche regionale und einkommensbezogene Vergleichseffekte entstehen.

13. Öffentlicher Sektor und Stabilisierungspolitik

13.1. Fiscal Policy

Während es bei Entscheidungen allokativer Art um die Frage geht, wie die vorhandenen und ausgelasteten Ressourcen verwendet werden sollen, versucht die Stabilisierungspolitik, unerwünschte Abweichungen von der optimalen Auslastung der Ressourcen und die damit verbundenen Sozialprodukts- und Wohlfahrtsverlust zu verhindern.

Unter fiskalischer Stabilisierungspolitik (fiscal policy) versteht man den Versuch, die Volkswirtschaft durch nachfragesteigernd (expansiv) bzw. nachfragedämpfend (kontraktiv) wirkende Steuer- und Ausgabenvariationen des Staates (demand management) in die erwünschte Richtung zur optimalen Auslastung zurückzuführen, auftretende Konjunkturschwankungen nach Möglichkeit zu dämpfen.

Unbestritten ist, daß der Staat aufgrund seiner Macht, gesetzliche Rahmenbedingungen einzelwirtschaftlichen Handelns sowie die gesamtwirtschaftlichen Güternachfrage- und Angebotsbedingungen zu verändern, ein gewisses Störpotential besitzt, durch das konjunkturelle Schwankungen ausgelöst und intensiviert werden.. Auch sollten die langfristigen Erwartungen der Wirtschaftssubjekte mittels einer vertrauenerweckenden Ordnungspolitik stabilisiert werden. Diese klassische Sichtweise wird von Vertrauen in die Selbstregulierungskräfte einer Konkurrenzwirtschaft via flexible Preise und Löhne getragen.

Im Gegensatz dazu neigen keynesianische Ökonomen zu der Auffassung, daß die Weltwirtschaftskrise kein historischer Unglücksfall war, daß Marktsysteme mit einer Vielzahl dezentral entscheidender Wirtschaftssubjekte zur Überreaktion neigen. Der Staat muß dem dynamischen Marktversagen (in Form kumulativer Einkommenskontraktion und -expansion) entgegentreten.
Eine staatsoptimistische Variante der keynesianischen Stabilisierungspolitik vertraut dabei auf die Fähigkeit des politischen Entscheidungsmechanismus, eine antizyklische Politik rasch und effektiv zu beschließen und durchzusetzen. Eine staatspessimistische Variante sieht in einer regelgebundenen Fiskalpolitik eine Möglichkeit, Mißbrauch diskretionär gehandhabter fiskalischer Stabilisierungspolitik in engen Grenzen zu halten. Diskretionär bedeutet dabei, daß Politiker nach eigenem Ermessen aktiv werden können, regelgebunden, daß sie in ex ante festgelegter Weise handeln müssen.

Eine wichtige Doktrin des Stabilisierungsproblems besteht darin, daß sich kurz bis mittelfristig Inflations- und Arbeitslosenraten im Konjunkturverlauf vielfach gegenläufig entwickeln (Phillips-Kurven-Problem). Für die Stabilisierungspolitik ergibt sich daraus ein unangenehmes Dilemma, weil beschäftigungssteigernd wirkende Maßnahmen Inflationsbefürchtungen wecken können. In manchen Jahren zeigt sich eine besonders bemerkenswerte Anomalie: Anders als in normalen Rezessionsjahren, erhöhen sich sowohl Inflations- als auch Arbeitslosenraten. Diese Stagflation stellt die Wirtschaftspolitik natürlich von besonders unangenehme Entscheidungskonflikte.

Fiskalische Stabilisierungspolitik soll ausgleichend wirken. Überschäumende Nachfrage in der Hochkonjunktur soll gedämpft werden, ein Nachfragedefizit durch entgegengesetzte Aktionen teilweise oder gänzlich kompensiert werden. Im Fall optimaler Ausschöpfung der vorhandenen Ressourcen könnte ein reales Sozialprodukt Y erzeugt werden und auch abgesetzt werden. Dies scheitert aber daran, daß die Gesamtnachfrage N nach Endprodukten bei einem von den Unternehmen hypothetisch angebotenen Sozialprodukt Y kleiner wäre als das Sozialprodukt. Die Unternehmer würden auf einem Teil ihrer Produktion sitzenbleiben. es existiert eine

deflatorische Nachfragelücke. In einem solchen Fall vertrauen klassische Ökonomen auf die gleichgewichtssichernde Funktion der Preisbildung in Güter- und Faktormärkten: Kann das Sozialprodukt Y aufgrund zu geringer Endnachfrage nicht verkauft werden, so sinken Güter- und Faktorpreise so lange, bis sich über eine gestiegene Kaufkraft des Geldes die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen wieder erhöht. Die Wirtschaftssubjekte fühlen sich wieder reicher.

Keynesianische Ökonomen bezweifeln die Wirksamkeit eines solchen Realkasseneffekts (auch Pigou-Effekt genannt), weil sie von einer Starrheit der Preise nach unten ausgehen und meinen, daß gegenüber dem allfälligen Wirken von Realkasseneffekten gegenläufige Effekte in einer schweren Depression dominieren. Keynesianer empfehlen daher in einer Situation konjunktureller Unterauslastung Ausgabenerhöhungen oder Steuersenkungen durch den Staat, um die Kurve der effektiven Nachfrage nach ober zu verschieben. Das Gegenstück zur deflatorischen Lücke in der Depression stellt dann die *inflatorische Lücke* der Hochkonjunktur dar. Der Staat müßte private Nachfrage abschöpfen bzw. seine eigenen Käufe von Gütern und Dienstleistungen einschränken.

13.2. Fiskalische Stabilisierungspolitik im keynesianischen Grundmodell

Sie zeichnet sich durch 2 Attribute aus:

- Relative Starrheit der Güter- und Faktorpreise (insbesondere der Löhne) nach unten (Preisrigität).
- Bei gegebener marginaler Konsumneigung bestimmt die Höhe der sogenannten autonomen Ausgaben den gesamtwirtschaftlichen Auslastungsgrad der Kapazität.

Unter autonomen Ausgaben versteht man Komponenten, über deren Höhe nicht auf Basis des laufenden Einkommens entschieden wird. Private Investitionen werden wesentlich von langfristigen Erwartungen, sozialpsychologisch zu erklärenden Wellen des Optimismus und Pessimismus bestimmt. Das Gegenteil autonomer Ausgabe sind induzierte, d.h. einkommensabhängige Ausgaben.

Das Verhalten der Haushalte läßt sich durch die makroökonomische Konsumfunktion $C = a + c*Y$ beschreiben. Dabei sind C die Konsumausgaben, a ist der einkommensunabhängige Teil des Konsums, c*Y (Produkt aus marginaler Konsumneigung c und dem Volkseinkommen Y) der einkommensabhängige Teil des Konsums. Daneben treten sowohl private Investitionsausgaben I als auch Staatsausgaben für den Kauf von Gütern und Diensten G auf. Die totale Endnachfrage Y_d lautet daher $Y_d = a + c*Y + I + G$. Gleichgewicht auf dem Gütermarkt herrscht dann, wenn das von Unternehmen in der gleichen Periode erzeugte und angebotene Sozialprodukt Y_s gesamtwirtschaftlichen Endnachfragen Y_d entspricht, wenn also weder Überangebot noch Übernachfrage herrschen. Es muß also gelten $Y_s = Y_d = Y$.

Unterstellt man jedoch Unterauslastung der Kapazitäten und bestimmt die Höhe der realen Endnachfrage Y_d das von den Unternehmen erzeugte Sozialprodukt Y_s, so gilt: $Y = a + I + G / (1 - c)$. Jede Änderung einer autonomen Endnachfragekomponente (a + I + G) senkt die Endnachfrage und damit das Gleichgewichtseinkommen um ein Vielfaches (um das 1/(1-c) - fache). Man nennt *1/(1-c)* den *Multiplikator*. Man kann sich den Multiplikator als eine Kettenreaktion primärer, sekundärer, tertiärer etc. Nachfrageerhöhungen vorstellen, wenn man von einer vorgegebenen Struktur zeitlicher Reaktionsverzögerungen (*Lags*) ausgeht.
Der Staat greift nicht nur durch Variation seiner Ausgaben in das Konjunkturgeschehen ein, er hebt auch Zwangsabgaben (Steuern) ein und beeinflußt dadurch indirekt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Ansatzpunkt ist dabei der private Konsum C der Haushalte, der nunmehr als vom verfügbaren Einkommen Y_v abhängig gesehen wird: $C = a + c/Y_v$. Das verfügbare Einkommen der Haushalte entspricht dem Volkseinkommen Y, abzüglich der zu entrichtenden direkten Steuern T, zuzüglich der den Haushalten zufließenden Transfers Tr. Handelt es sich dabei um fixe Pauschalbeträge, ergibt sich: $Y_v = Y - T + Tr$. Bezogen auf die Veränderungsgrößen ergeben sich dabei folgende Multiplikatoren: $\Delta Y = 1/(1-c) * \Delta G$ für den Staatsausgabenmultiplikator oder $\Delta Y = c/(1-c) * \Delta T$ für den Steuermultiplikator.

Die konkrete Höhe der Multiplikatorenwirkung wird dabei von der marginalen Konsumneigung und der Art des Staatlichen Primärimpulses abhängen. Es ist zu erwarten, daß zumindest unmittelbar von Änderungen der Transfers an niedere Einkommen höhere Nachfragewirkungen ausgehen als von Maßnahmen, die Bezieher hoher Einkommen betreffen.

Gibt man die Annahme starrer Preise auf, ist zu beachten, daß bei Multiplikatoreneffekten zwischen Preis- und Mengenänderungen zu unterscheiden ist. In einer keynesianischen Situation mit starker Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten wird eine expansive Budgetpolitik über die entsprechenden Multiplikatoreffekte reale Outputsteigerungen erwarten lassen. In einer Ausgangssituation ausgelasteter gesamtwirtschaftlicher Kapazitäten würden sich die entsprechenden Multiplikatoreffekte einer expansiven Budgetpolitik dagegen überwiegend in Preissteigerungen auswirken.

Das Haavelmo-Theorem

Es stellt sich hier die Frage nach den Wirkungen einer bloßen Niveauerhöhung des Budgetvolumens (balanced-budget-multiplier). Die ältere Finanzwissenschaft hätte eine solche parallele Erhöhung von Staatsausgaben und -einnahmen als neutral und ohne Einfluß auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage betrachtet. Demgegenüber wurde von Haavelmo gezeigt, daß auch eine voll durch Steuern finanzierte Erhöhung der Staatsausgaben mit einem positiven Multiplikatoreffekt verbunden ist. Die parallele Erhöhung von Staatsausgaben und Steuern führt zu einem Multiplikator von 1, d.h. das Gleichgewichtseinkommen wird in dem Ausmaß der Staatsausgabenerhöhung ansteigen.

In einer offenen Volkswirtschaft ist der Multiplikatoreffekt deutlich geringer, da ein Teil der neugeschaffenen Nachfrage via Importe in das Ausland abfließt, was eine tendenzielle Abschwächung der Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen der Nachfragebeeinflussung bedeutet.

13.3. Parallelpolitik, passive und aktive fiskalische Stabilisierungspolitik

Wenn ein plötzlicher Rückgang der Investitionen (des Konsums) einen Konjunkureinbruch auslöst, sinken Sozialprodukt, Beschäftigung, Volkseinkommen und auch die Einnahmen des Staates. Der Staat kann dann die wirtschaftspolitische Doktrin eines ausgeglichenen Budgets befolgen, in diesem Fall müssen entweder die Ausgaben gekürzt oder der Steuersatz erhöht werden (*Parallelpolitik*). Der Staat kann erlittene Defizite hinnehmen und Kredite zur Defizitabdeckung aufnehmen (*passive, automatische Stabilisierungspolitik*). Der Staat kann aber auch aktiv gegensteuern, indem er in der Rezession entweder die Steuern senkt oder die Ausgaben erhöht, um die Wirtschaft anzukurbeln (*aktive, diskretionäre Stabilisierungpolitik*). Die Termini automatisch und diskretionär stellen dabei vor allem auf den Ermessens- und Entscheidungsspielraum der handelnden Politiker ab.

Die klassische Parallelpolitik

Im Fall einer ausgabenseitigen Parallelpolitik werden die Staatsausgaben zu einer endogenen Variablen des Modells. Bei ausgeglichenem Budget muß immer gelten: $G = t * Y$. Eine ausgabenseitige Parallelpolitik verschärft konjunkturelle Schwankungen. Der Staat verhält sich dabei wie ein privater Haushalt und paßt seine Ausgaben den niedrigeren Einnahmen an. Dadurch kommt es zu weiteren Nachfrageausfällen, der Abschwung verstärkt sich.

Anstelle einer ausgabenseitigen Parallelpolitik könnte der Staat auch eine einnahmenseitige betreiben. Hier müßte er den Steuersatz im Fall eines Konjunktureinbruchs solange erhöhen, bis seine vorgegebenen Ausgaben G wieder vollständig durch Steuereinnahmen finanziert werden können. Im Fall einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aufgrund eines plötzlichen Rückgangs der Investitionen, löst eine einnahmenseitige Parallelpolitik geringere Multiplikatorwirkungen aus als eine ausgabenseitige, da eine Steuererhöhung um eine Einheit eine geringere kontraktive Wirkung hat als eine Ausgabenkürzung. Eine einnahmenseitige Parallelpolitik hat aber immer noch höhere Multiplikatorwirkungen als eine passive, automatische Stabilisierungspolitik.

Passive und aktive fiskalische Stabilisierungspolitik

Eine passive, automatische fiskalische Stabilisierungspolitik ist jeder Form der Parallelpolitik insofern überlegen, als der Multiplikatoreffekt eines automatischen Nachfrageschocks gedämpft wird. Hier akzeptiert der Staat die konjunkturbedingten Steuerausfälle. Der gesamte, vom Steuerausfall ausgehende Expansionseffekt wirkt wie ein eingebauter Stabilisator des Systems. Je höher die sogenannte „built-in-flexibility“ des Steuersystems ist, desto stärker dämpft ein Übergang von der einnahmenseitigen Parallelpolitik zur automatischen Stabilisierungspolitik den Konjunktureinbruch. Der Staat kann einen aktiven, diskretionären Versuch des Gegensteuerns unternehmen.

Es ist zu bedenken, daß automatische Stabilisatorenwirkungen nicht nur über die Steuerseite, sondern auch über den Bereich der Sozialversicherungsbeiträge und vor allem auch bezüglich der Arbeitslosenversicherung wirken. Dies bewirkt auch, daß der Selbstfinanzierungsgrad einer expansiven Budgetpolitik steigt. Otto Gandenberger hat dabei von einem Schuldenparadoxon gesprochen, das dann vorliegt, wenn eine zusätzliche Staatsverschuldung in der Rezession über Einkommens- und Beschäftigungseffekte dem öffentlichen Sektor Mehreinnahmen oder Ausgabenersparnisse verschaffen, die die ursprüngliche Staatsverschuldung kompensieren.

13.4. Konzepte zur Messung von Budgetwirkungen

Finanzierungssaldo

Er ergibt sich für einen öffentlichen Haushalt aus der Gegenüberstellung der Ausgaben und Einnahmen. Ein positiver Finanzierungssaldo (Budgetüberschuß) wird in seiner Nachfragewirkung als restriktiv, ein negativer Saldo (Budgetdefizit) als expansiv gesehen. Ein permanentes *strukturelles Defizit* ist anders zu sehen als ein konjunkturelles. Ein strukturelles Defizit bedeutet, daß der Staat langfristig einen Teil der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis bindet. Die Beurteilung der Sinnhaftigkeit dieser Defizite ist eine allokative Frage.

Die Höhe des tatsächlich beobachtbaren Budgetsaldos läßt nicht erkennen, wie weit dieser Saldo auf geplante (diskretionäre) Maßnahmen der Finanzpolitik zurückzuführen ist. Der Finanzierungssaldo läßt nicht die mit den einzelnen Budgetkomponenten verbundenen Multiplikatoreffekte erkennen und erlaubt damit keine adäquate Erfassung der Nachfragewirkung eines Budgets.

Vollbeschäftigungssaldo

Es werden Veränderungen des Budgetsaldos bei einem hypothetischen Vollbeschäftigungseinkommen betrachtet, ein höherer Vollbeschäftigungsüberschuß signalisiert kontraktive Impulse. Rein definitionsgemäß ergibt sich der VBS aus der Gegenüberstellung von hypothetischem (geschätztem) Steueraufkommen bei Vollbeschäftigung einerseits und den tatsächlichen Staatsausgaben andererseits: VBS = t*Y - G. Grundsätzlich kann der VBS nur eine grobe Information hinsichtlich der von diskretionären Ausgaben- bzw. Steueränderungen ausgehenden Primärimpulse auf die gesamtwirtschaftliche Endnachfrage liefern.

Das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts

Danach sind die tatsächlich getätigten Ausgaben solange konjunkturneutral, solange jedes mit einer unveränderten Staatsquote nicht mehr zu vereinbarende Ausgabenwachstum durch entsprechende Variationen der Steuer- bzw. sonstigen Einnahmenquoten kompensiert wird. Die Differenz zwischen den tatsächlichen Staatsausgaben eines Jahres und dem konjunkturneutralen Haushaltsvolumen ergibt den konjunkturellen Impuls.

Unterscheidet man hinsichtlich der Art der Staatsverschuldung, so ergibt sich:

- Konjunkturell verursachtes Defizit, das die durch einen konjunkturell bedingten Wachstumsrückgang verursachten Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben, speziell durch zusätzliche Arbeitslosigkeit, erfaßt.
- Normalverschuldung im Sinne einer dauerhaft tolerierbaren Kreditfinanzierung, die in einer Höhe von 1,5% bis „% des BIP angesetzt wird.
- Strukturelles Defizit, mit dem die Neuverschuldung bezeichnet wird, die über die konjunkturbedingte und Normalverschuldung hinausgeht.

13.5. Gesamtwirtschaftliche Finanzierungssalden und Konjunkturentwicklung

Eine einfache Form der Erfassung der Zusammenhänge zwischen Budgetdefiziten und privater Nachfrage stellt ab auf die saldenmechanischen Beziehungen, die sich nach der Volkseinkommensrechnung bzw. der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung ergeben. Dabei werden die Finanzierungsüberschüsse bzw. -defizite der einzelnen Sektoren einer Volkswirtschaft einander gegenübergestellt. Grundlage ist dabei die saldenmechanische Identität, daß in einer Volkswirtschaft den Veränderungen der finanziellen Passiva insgesamt gleich große Veränderungen der finanziellen Aktiva gegenüberstehen müssen. Ebenso gilt, daß die Summe der Finanzierungssalden der einzelnen Sektoren Null ergeben muß. Typischerweise weisen dabei die privaten Haushalte erhebliche Überschüsse auf, die vor allem über Finanzintermediäre wie Banken und Versicherungen den typischen Schuldnersektoren Unternehmen, Staat und dem Ausland zur Verfügung gestellt werden. Es gilt: Überschüsse der privaten Haushalte = Kreditaufnahme der Unternehmen + Defizit des öffentlichen Sektors + Leistungsbilanzsaldo.

Eine keynesianische Position geht davon aus, daß ein Konjunktureinbruch mit einem Rückgang der Investitions- und damit der Kreditnachfrage des Unternehmenssektors verbunden ist. Für den öffentlichen Sektor ergibt sich die Funktion, durch steigende Verschuldung die gesunkene Kreditnachfrage des Unternehmensbereichs zu substituieren. Dies geschieht durch steigende Budgetdefizite.

Aus monetaristischer Sicht wird die dargestellte Identität dagegen anders interpretiert: Hohe öffentliche Neuverschuldung, allenfalls auch als Folge einer diskretionären Stabilisierungspolitik, bewirken über

verschiedene Mechanismen einen Rückgang der privaten Investitionen (Crowding-Out Problem) und damit die entsprechende Anpassung des Finanzierungssaldos der Unternehmen.

In jedem Fall ergibt sich aus der saldenmechanischen Betrachtung, daß eine Politik zur Reduzierung von aufgetretenen Budgetdefiziten (Budgetkonsolidierung) nur dann erfolgreich sein kann, wenn es gelingt, den Finanzierungsüberschuß der privaten Haushalte zu reduzieren (z.B. durch erhöhten privaten Konsum) oder die Verschuldungsbereitschaft der Unternehmen zu erhöhen (z.B. durch Investitionen) oder eine Verbesserung der Leistungsbilanz (z.B. durch zusätzliche Exporte) zu erreichen.

13.6. Crowding-Out und Crowding-In

In einem keynesianischen Standardmodell, das um monetäre Einflüsse erweitert wird (dem Hicks'schen ISLM-Modell) kann es zu einem finanziellen Crowding-Out zinselastischer Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Endnachfrage kommen. Aufgrund der durch erhöhte Staatsnachfrage steigenden Umsätze bzw. Einkommen erhöht sich die Nachfrage nach Geld für Transaktionszwecke. Hält die NB das Geldangebot konstant, so kann das höhere Transaktionsvolumen nur über eine erhöhte Umlaufgeschwindigkeit des Geldes finanziell bewältigt werden. Die privaten Wirtschaftssubjekte müssen daher zu einer rationelleren Kassenhaltung, einem Liquiditätsverzicht, bewogen werden. Je zinsunelastischer die Geldnachfrage reagiert, desto stärker muß sich das Zinsniveau erhöhen, um die gewünschte Zunahme der Umlaufgeschwindigkeit durchzusetzen. Das erhöhte Zinsniveau kann in der Folge zinsabhängige Komponenten der Endnachfrage (vor allem die privaten Investitionen) verdrängen (siehe S. 604 ff.).

Crowding-In kann dann eintreten, wenn Geld und staatliche Schuldverschreibungen relativ engere Substitute sind als Staatsschuldverschreibungen und Realkapital. Da als Folge einer expansiven Fiskalpolitik das Volkseinkommen und daher auch das einkommensabhängige Sparvolumen steigt, kann aus diesen Ersparnissen sogar die Nachfrage nach Aktien steigen.

Insgesamt kann das Eintreten von Crowding-Out Effekten vor allem abhängen von:

- dem Grad der Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten
- der Geldpolitik der Notenbank

13.7. Probleme der Implementierung stabilisierungspolitischer Interventionen

Verzögerungen (Lags)

Die Diagnose einer konjunkturellen Störung ist schwierig: Konjunktur- und Strukturprobleme sind häufig eng ineinander verwoben, es ist nicht immer klar, ob fiskalische Maßnahmen der Nachfragesteuerung erforderlich sind. Schwierigkeiten der Diagnose (Diagnose-Verzögerungen) können jedenfalls ein rasches und rechtzeitiges Eingreifen auch dann verhindern, wenn tatsächlich eine konjunkturelle Störung vorliegt. Dazu kommt die Schwierigkeit der Prognose der konjunkturellen Entwicklung und damit des entsprechenden Handlungsbedarfs (Prognose-Verzögerung). Auch ist es möglich, daß es im Zuge des Willensbildungsprozesses des Parlaments zu langwierigen Verzögerungen kommen kann (Entscheidungsverzögerungen). Schließlich treten auch Wirkungsverzögerungen auf, sodaß zu spät einsetzende, fiskalische Stabilisierungsaktionen ihre volle Kraft möglicherweise erst dann entfalten, wenn der konjunkturelle Aufschwung bereits eingesetzt hat.
Politische Verzerrungen des Einsatzes

Der Einsatz fiskalpolitischer Instrumentarien bedarf der Billigung durch das Parlament. Dabei kann der Handlungswille verschiedener gesellschaftlicher Gruppen durch unlösbare Interessenskonflikte auf parlamentarischer Ebene gelähmt werden. Expansiv wirkende Programme werden wahrscheinlich leichter durchzusetzen sein als kontraktive, vor allem weil die Kosten erst in ferner Zukunft getragen werden müssen. Auch auf die Gefahren eines politischen Konjunkturzyklus sei hingewiesen: Dahinter steht die Vorstellung, stimmenmaximierende Politiker könnten versuchen, kurz vor Wahlen einen künstlichen Konjunkturaufschwung zu induzieren, um die Arbeitslosigkeit unter ihr natürliches Niveau zu drücken. Unmittelbar nach den Wahlen wird dann ein Restriktionskurs eingeschlagen, um die unpopuläre Aufgabe der Inflationsbekämpfung möglichst rasch zu bewältigen.

Die Finanzierung von Defiziten (Verwendung von Überschüssen)

Eine expansive fiskalische Stabilisierungpolitik kann zu einer Erhöhung des Zinsniveaus und in der Folge zu einem Crowding-Out privater Nachfrage führen. Der Staat kann jedoch versuchen, durch „*debt-management*" solche zinssteigernden Nebenwirkungen zu minimieren. Wenn der Staat mittels „deficit-spending" nachfragestützend eingreifen will, sollte er möglichst geldnahe Wertpapiere (mit kurzer Laufzeit und hoher

Liquidität) emittieren, um im Bankensektor oder beim privaten Publikum angesammelte Vorsichts- und Spekulationskasse ohne wesentliche Zinssteigerungen abzuschöpfen.

Die Aufgaben des „debt management" sind die bewegliche Anpassung von Umfang, Konditionen und Fristigkeitsstuktur der öffentlichen Schuld an die Gegebenheiten der Geld- und Kapitalmärkte und die Abstimmung der schuldenpolitischen Maßnahmen mit denen der Geldpolitik, insbesondere der Offenmarktpolitik. Eigentlich umfaßt der Begriff alle Maßnahmen, die sich auf die Gestaltung der Zusammensetzung einer existierenden Finanzschuld beziehen.
Konkret wird durch Maßnahmen des „debt managements" eine spezifische Zusammensetzung der Neuverschuldung verwirklicht, theoretisch bestehen aber auch Möglichkeiten zu reinen Umschichtungstransaktionen zwischen den verschiedenen Verschuldungspositionen, bzw. Schuldformen.

In der wirtschaftspolitischen Zielsetzung des „debt management" sind vor allem fiskalische und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen zu unterscheiden: Ein Teil der Literatur sieht als vordringliche Aufgabe des „debt management" die Minimierung der Zinslasten für den öffentlichen Haushalt an, d.h. ein fiskalisch orientiertes „debt management". Die Empfehlungen dieser Richtung laufen darauf hinaus, daß der Staat sich wie jeder private Kapitalnachfrager das benötigte Geld zu den besten Konditionen besorgt. Die überwiegende Mehrzahl der Autoren sieht jedoch im „debt management" ein geeignetes wirtschaftspolitisches Instrument - in erster Linie für die Konjunkturpolitik. Für sie ist oberstes Ziel die Erreichung und Erhaltung wirtschaftlicher Stabilität, zu der das „debt management" beitragen kann und soll.

Diskretionäre vs. regelgebundene Fiskalpolitik

Das Problem des wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesses, die Gefahr zeitlicher Verzögerungen und politischer Verzerrungen im Fall diskretionärer fiskalischer Stabilisierungsbemühungen führten bald zur Forderung nach einer Regelbindung fiskalischer Konjunkturpolitik. Im Prinzip bedeutet eine Regelbindung nichts anderes, als daß die Instrumentvariablen der fiskalischen Konjunkturpolitik endogenisiert werden, d.h. von der Entwicklung anderer wirtschaftlicher Größen abhängig gemacht werden.

Zielführender als mechanische Regelbindungen nehmen sich jene Vorschläge aus, die auf eine Stärkung der automatischen Stabilisatoren hinauslaufen. Darunter sind all jene budgetären Einnahmen. und Ausgabenvariablen zu verstehen, die sich automatisch konjunkturgerecht ändern. So nehmen z.B. verschiedene Sozialtransfers in der Rezession mit der Zahl der Anspruchsberechtigten zu, in der Hochkonjunktur ab.

14. Öffentlicher Sektor und Verteilung

14.1. Überblick

Jede Aktivität des öffentlichen Sektors ist auch mit Einflüssen auf die personelle, funktionale und regionale Einkommensverteilung einer Volkswirtschaft verbunden. Der öffentliche Sektor hat damit erheblichen Einfluß auf die Primärverteilung in einer Volkswirtschaft. Über diese allgemeinen Verteilungseffekte hinaus ist die spezielle Umverteilungsfunktion des öffentlichen Sektors zu sehen, wo es via Steuern oder Transfers um die gezielte Beeinflussung der Verteilungsstruktur in einer Volkswirtschaft im Sinne der Konzeptionen der vertikalen Gerechtigkeit geht.

Spezifische Maßnahmen der Vermögensverteilung setzen vor allem von Seiten der Besteuerung und der Förderung der Vermögensbildung im Wege der Sparförderung an. Hinsichtlich der Einkommenumverteilung wird üblicherweise auf das Jahreseinkommen abgestellt. Tatsächlich kann ein Finanz- und Steuersystem grundsätzlich drei nicht voneinander unabhängige Wirkungen auf das Einkommen ausüben:

- Es kommt zu einer Umverteilung der laufenden jährlichen Einkommen zwischen verschiedenen Einkommensbeziehern.
- Es kommt zu einer intrapersonellen Umverteilung der jährlichen Einkommen ein und desselben Einkommensbeziehers zwischen verschiedenen Lebensphasen. Eine derartige Redistribution im Zeitablauf ist namentlich dem System der sozialen Sicherung (Alterssicherung) eigen.
- Schließlich kann es durch die öffentlichen Finanzen zu einer interpersonellen Umverteilung der Lebenseinkommen verschiedener Individuen desselben Altersjahrganges oder unterschiedlicher Altersjahrgänge kommen.

Stellt man ab auf die Ziele der Verteilungspolitik, so können staatliche Eingriffe nach sehr unterschiedlichen verteilungspolitischen Kriterien erfolgen:

- Maßnahmen zur Erhöhung der materiellen Chancengleichheit in einer Gesellschaft. Zielsetzung ist der Abbau materieller Ungleichheiten in den ökonomischen und sozialen Ausgangsvoraussetzungen der Wirtschaftssubjekte. Der wichtigste Ansatz hierbei ist der Abbau von einkommensbezogenen, regionalen und psychologischen Bildungsbarrieren durch entsprechende Bereitstellung von Ausbildungsplätzen.
- Bei Maßnahmen in Richtung einer höheren Gerechtigkeit der Einkommensverteilung wird im Gegensatz zum Ansatz der Chancengleichheit nicht auf eine Änderung der Voraussetzungen, sondern auf eine Änderung des Ergebnisses der Einkommensentstehung abgestellt.

14.2. Verteilungswirkungen von Transferzahlungen an private Haushalte

Verteilungspolitische Effizienz freier und gebundener Transfers

Wohl bei keinem anderen finanzwirtschaftlichen Instrument steht das distributive Ziel so im Vordergrund wie bei Transfers an private Haushalte (Sozialtransfers). Öffentliche direkte Transfers können dabei in unterschiedlicher Form geleistet werden:

- Als freie Transfers, über die der Empfänger uneingeschränkt entsprechend seinen eigenen Präferenzen verfügen kann und die einen Einkommensrückstand ausgleichen sollen (z.B. Kinderbeihilfe, Sozialhilfe).
- Als an bestimmte Güter oder Leistungen gebundene (spezifische) Transfers und zwar als gebundene monetäre Transfers bei nachweislich getätigten Ausgaben für bestimmte Güter und Leistungen (z.B. Mietzuschüsse) oder als Realtransfers in Form unentgeltlicher oder preisermäßigter Überlassung bestimmter Güter und Leistungen (z.B. kostenlose medizinische Versorgung).

Besteht das Ziel der öffentlichen Transferleistung ausschließlich umverteilungspolitisch in einer Steigerung des Einkommens bzw. der Wohlfahrt bestimmter privater Haushalte, so läßt sich zeigen, daß freie Geldtransfers gebundenen Transfers in der Wirkung überlegen sind. Umgekehrt wird die effizienzmäßige Unterlegenheit eines gebundenen Transfers relativ gering sein, wenn die Transferleistung ein Gut betrifft, das der Haushalt besonders hoch schätzt.

Die mit dem Transfer verbundene Zielsetzung des öffentlichen Sektors geht indessen möglicherweise über die Absicht der allgemeinen Einkommensumverteilung bzw. der Steigerung der Wohlfahrt der Empfänger hinaus. Der Staat kann die Absicht verfolgen, die Versorgung der Transferempfänger mit spezifischen Gütern zu verbessern, weil in seinen Augen ein derartiger spezifischer Mehrkonsum der Transferempfänger mit positiven externen Effekten für die übrigen Mitglieder der Gesellschaft verbunden ist.

Verteilungspolitische Probleme des herkömmlichen Transfersystems

Soweit Transferleistungen nicht nach dem Finalprinzip, sondern nach dem traditionellen Kausalprinzip gewährt werden, ist die Leistungsvoraussetzung nicht die allgemeine Einkommenssituation. Im Extrem, falls keine Einkommensgrenzen zusätzlich zu den tatbestandsmäßigen Voraussetzungen den Kreis der Transferberechtigten eingrenzen (wie z.B. die Familienbeihilfe), stellt eine derartige Transferleistung für die Gesamtheit der Transferempfänger gewissermaßen eine negative Kopfsteuer dar.

Die gröbste Form der Einengung des Kreises der Empfänger eines Transfers bestünde darin, innerhalb der Zielgruppe allen Beziehern von Arbeitseinkommen unterhalb einer Einkommensgrenze OB die in Frage stehende Transferleistung in gleicher Höhe zu gewähren und bei Überschreiten der kritischen Grenze OB die Transfergewährung unmittelbar und in voller Höhe einzustellen. Haushalte mit einem über OB hinausgehenden Arbeitseinkommen müßten schon ein Bruttoeinkommen von OD und mehr erzielen, um dasselbe verfügbare Einkommen zu haben, wie ein Bezieher eines gerade noch unter OB liegenden Arbeitseinkommens. Haushalte mit einem Einkommen von OB könnten ihr Gesamteinkommen durch eine Erhöhung ihres Arbeitseinkommens zunächst nicht verbessern.

Der klassische Fall der Beschränkung des Gesamtvolumens der Gesamtvolumens der staatlichen Transferausgaben, insbesondere bei Transfers nach dem Finalprinzip, wird folgendermaßen dargestellt: Unterschreitet das Einkommen eine bestimmte Höhe OB, so wird das verfügbare Einkommen durch Transfers jeweils auf diese Höhe ergänzt. Ein zusätzliches eigenes Einkommen wird damit in voller Höhe auf den Umfang der individuellen Transferleistungen angerechnet, d.h. eine Einheit zusätzliches Einkommen führt zu einer Kürzung der Transferbezüge um eben eine Einheit. Bei Einkommen zwischen O und B führen Variationen der Arbeitsanstrengung die gegebenem Lohnsatz zu Änderungen lediglich der Zusammensetzung, nicht aber der Höhe des verfügbaren Einkommens. Haushalte befänden sich damit in einer Armutsfalls (poverty trap), aus der eigene Anstrengung nur dann führt, wenn sie einen Schwellenwert überschreitet.

Problem der Leistungskumulation

Einen besonderen Problemkreis bildet das Nebeneinander von expliziten Sozialtransfers mit impliziten Transfers in Form von Steuervergünstigungen (z.B. Freibeträgen). Das Problem erwächst hierbei aus der Tatsache, daß eine Vielzahl öffentlicher Transfers beim Transferempfänger einkommenssteuerlich nicht relevant sind in dem Sinne, daß sie ausdrücklich nicht als Einkommen gelten, also ex ante steuerfrei gestellt sind (z.B. Arbeitslosengeld, Sozialhilfe, Familienbeihilfe, Sparprämien, etc.). Aus finanzwissenschaftlicher Sicht muß demnach die steuerliche Behandlung von Transfers differenziert gesehen werden. Handelt es sich um eine Transferleistung, die lediglich individuelle Aufwendungen abdeckt, so tritt die Steuerbefreiung der Transfers offenbar an der Stelle der Abzugsfähigkeit der Aufwendungen des Zensiten und dient lediglich der steuerlichen Vereinfachung.

Handelt es sich um Transfers, die einen Ersatz für entgangene oder entgehende Einnahmen darstellt, so wäre eine Steuerbefreiung ohnehin nur dann zu rechtfertigen, wenn diese Ersatzleistung so bemessen ist, daß sie steuerlich ungekürzt dem Betrag entspricht, den der Transferempfänger ohne Krankheit oder Unfall erhalten hätte.

Selbst wenn es sich bei den Transfers um nach dem Nettoeinkommen bemessene Einkommensersatzleistungen handelt, die steuerfrei bleiben (müssen), für die aber ein Progressionsvorbehalt gilt, bleibt das erwähnte Problem, daß bei Nichteinbeziehung bestimmter Transferbezüge in das steuerliche Einkommen dieses Einkommen umgekehrt kein zutreffendes Gesamtbild der individuellen Bedürftigkeit liefert und es damit zu verteilungspolitischen Inkonsequenzen kommen kann, wenn das steuerliche Einkommen die Maßstabsgröße in einem System einkommensabhängiger Transfers bildet.

Probleme der kumulativen Marginaleffekte von Transfer- und Steuerregelungen

Berücksichtigt man außer den Einkommensgrenzen und impliziten Steuersätzen im Transfersystem auch die Besteuerung des Einkommens durch die Einkommenssteuer, so wirft die Einkommensabhängigkeit von Transfers ein weiteres Problem auf: Zunehmende Erwerbseinkünfte unterliegen einer sog. *kumulativen Marginalbelastung*, die sich aus dem Zusammenwirken des positiven Grenzsteuersatzes und des impliziten Steuersatzes des Transfersystems ergibt. Das verfügbare Einkommen Y^V ergibt sich aus dem Erwerbseinkommen durch Abzug der Steuern und Addition der Transferbezüge: $Y^V = Y - T(Y) + Tr(Y)$. Mithin wird die Veränderung des verfügbaren Einkommens, die bei einem Zuwachs des Erwerbseinkommens entsteht, bestimmt durch die kumulative Marginalbelastung.

Es liegt auf der Hand, daß kumulative Marginalbelastungen von 100% und mehr, ebenso wie implizite Steuersätze von 100%, mit stärksten negativen Leistungsanreizen für den Transferempfänger verbunden sind, da in einkommensmäßiger Hinsicht ja jede zusätzliche Erwerbstätigkeit sinnlos wird.

14.3. Das Konzept der negativen Einkommenssteuer

Es läßt sich charakterisieren als ein Konzept eines Systems einkommensabhängiger Transfers an Haushalte, das mit der Einkommensbesteuerung derart abgestimmt und verbunden ist, daß sowohl für die Transferleistungen (positive Einkommenssteuer) eine einheitliche Bemessungsgrundlage maßgeblich ist und nachteilige hohe Marginalbelastung vermieden werden (integriertes Steuer- und Transfersystem). Die Vielzahl der Vorschläge läßt sich anhand von 3 Parametern beschreiben:

- Das garantierte Mindesteinkommen stellt die maximale Transferleistung dar, die zu zahlen ist, wenn der Transferberechtigte keinerlei eigene finanzielle Bezüge hat.
- Die Transferleistung kennzeichnet die Höhe der eigenen finanziellen Mittel, deren Unterschreiten eine Transferleistungspflicht des öffentlichen Verbandes auslöst bzw. deren Überschreiten das Individuum keine Transferbezüge mehr erhält.
- Der marginale Transfersatz (Negativsteuer) gibt an, mit welcher Rate die individuellen Transferbezüge bei steigendem Einkommen reduziert werden.

Im einfachsten Konzept der negativen Einkommenssteuer würde eine positive Einkommensbesteuerung, die erst ab einer bestimmten Einkommenshöhe (Grundfreibetrag) einsetzt, kombiniert werden mit einkommensabhängigen Transfers. Liegt das individuelle Einkommen oberhalb der Transfergrenze, so muß Steuer auf den überschießenden Teil des Einkommens entrichtet werden. Liegt das Einkommen unter der kritischen Einkommenshöhe, so erhält das Individuum entsprechend dem Satz t einen Teil der Einkommenslücke in Form von Transferbezügen. Orientiert sich die positive Steuer am Einkommen als Indikator der Leistungsfähigkeit, so wird in diesem System gewissermaßen Bedürftigkeit als negative Leistungsfähigkeit behandelt.

Im Unterschied zu traditionellen Extremformen einkommensabhängiger Transfers würde mithin das verfügbare Einkommen der Transferbezieher mit zunehmendem Erwerbseinkommen stets steigen, es gäbe keine Armutsfalle und keinen implizierten Steuersatz bzw. kumulativen Marginalsatz von 100% und mehr.

Die Vorteile dieses Konzeptes der negativen Einkommenssteuer liegen in der Vermeidung implizierter Steuersätze von 100% sowie eventuell in administrativen Ersparnissen (Integration von Steuer- und Sozialverwaltung). Die mit einer negativen Einkommenssteuer verbundenen Probleme betreffen neben Fragen der Durchführbarkeit vor allem den ungebundenen Charakter dieser Transfers, da gezielte, zweckgebundene Transfers, mit denen bestimmte gesellschafts- und sozialpolitische Ziele verfolgt werden bzw. bestimmte verhaltenslenkende Wirkungen hervorgerufen werden sollen, in einem konsequent durchgeführten System einer negativen Einkommenssteuer ausgeschlossen wären.

14.4. Verteilungswirkung der Einkommensbesteuerung

Unter allen Abgaben gilt die Einkommenssteuer als Instrument par excellence für eine Politik der Einkommensumverteilung durch die öffentlichen Finanzen. In welchem Maß die durch den gezielten Einsatz der steuerlichen Aktionsparameter effektiv bewirkten Differenzierungen auch tatsächlich der vom Fiskus beabsichtigten Umverteilungswirkung entsprechen, hängt nicht allein davon ab, wieweit der Kreis der durch Steuerfreiheiten, vereinfachte Berechnungsverfahren und diverse Abzugsmöglichkeiten begünstigten Einkommensarten und -klassen identisch ist mit der im Zuge der fiskalischen Umverteilungspolitik zu begünstigenden Zielgruppe. Vielmehr wird die tatsächliche Verteilungswirkung steuerrechtlicher Regelungen darüber hinaus zu einem beträchtlichen Teil auch von der vom Gesetzgeber nicht richtig eingeschätzten Reaktion der Steuerpflichtigen selbst abhängen (Reaktionsparameter).

Steuerlich nicht relevante Einkommensteile

Ein Beispiel dieser Problematik ist etwa die Frage, wie weit Einkommen, die keine marktmäßigen Leistungseinkommen darstellen, steuerlich Berücksichtigung finden (z.B. Selbstverbrauch eigenproduzierter Güter).

Verfahren der Quantifizierung steuerlich relevanter Einkommensteile

Beispiele dafür sind:

- Die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen anstelle des Betriebsvermögensvergleichs.
- Der generelle Dualismus der Ermittlung der Einkünfte im deutschen und österreichischen Einkommenssteuerrecht einmal als Gewinn im Rahmen der ersten drei Einkunftsarten und zum anderen als Überschuß der Einnahmen über die Werbunskosten.

So wird etwa vielfach im Hinblick auf die bei den Betriebsausgaben im Vergleich mit den Werbungskosten oft weniger eindeutig vornehmbare Abgrenzung gegenüber den steuerlich nicht abzugsfähigen Aufwendungen für die private Lebenshaltung von einem Gestaltungsprivileg der Gewinneinkommensbezieher gesprochen, das man durch entsprechende Vergünstigungen für die Bezieher nichtselbständiger Einkommen auszugleichen versucht.

Progression des Steuertarifs

Es wäre unangemessen, von einem konkreten Einkommenssteuertarif unmittelbar auf die tatsächliche Umverteilungswirkung der in Frage stehenden Einkommenssteuer zu schließen. Entscheidend für die distributive Wirkung des Tarifs ist nämlich, neben der Ausgestaltung des Tarifs der Umstand, wie weit die in der formalen Tarifstruktur angelegte Differenzierung auch effektiv zum Tragen kommt. Dies hängt auch ab von der Verteilung der Steuerbemessungsgrundlage und von der Spannbreite der einzelnen Einkommensklassen bzw. der Größe der Teilmengen des Einkommens, auf die nach dem Tarif die einzelnen Steuersätze anzuwenden sind.

14.5. Verteilungswirkung der Umsatzbesteuerung

Die traditionelle Sicht

Handelt es sich um eine spezifische Verbrauchssteuer auf ein Gut mit einer Einkommenselastizität unter 1 oder um eine allgemeine Verbrauchssteuer mit einheitlichem Steuersatz, so ist die relative Steuerbelastung bei mit zunehmendem Einkommen sinkender Konsumquote regressiv. Eine allgemeine Umsatzsteuer wird also bei Überwälzung in die Verbraucherpreise, Haushalte, die ihr geringes Einkommen fast vollständig zu Konsumzwecken verwenden, stärker treffen als Haushalte mit höherem Einkommen und niedrigerer

Konsumquote. Dies wird besonders ausgeprägt sein bei Steuern auf Güter des Existentialbedarfs bzw Massengenußmittel, da Bezieher niedriger Einkommen einen überproportionalen Anteil ihrer Konsumausgaben auf diese preisunelastischen Güter verwenden müssen.

Bei einer allgemeinen Verbrauchssteuer kann eine proportionale Belastung der Einkommen in formaler Inzidenzbetrachtung lediglich durch mit zunehmendem Konsumvolumen steigende Steuersätze oder durch die Anwendung differenzierter Steuersätze für verschiedene Güterkategorien zustande kommen. Eine Progression der nominellen Steuersätze nach dem Umfang des individuellen Verbrauchs ist nur möglich bei einer unmittelbar beim Haushalt ansetzenden persönlichen Ausgabensteuer (expenditure tax) auf das gesamte Einkommen.

Dagegen finden sich bei den allgemeinen Umsatzsteuern unserer Tage fast regelmäßig Steuerbefreiungen für bestimmte Umsätze bzw. Nullsätze für bestimmte Warengruppen.

Alternative Thesen zur Verteilungswirkung der Umsatzbesteuerung

Gegen die traditionelle Sicht der Verteilungswirkung indirekter Steuern kann eingewendet werden, daß die der formalen Inzidenzanalyse zugrundeliegende Annahme, eine allgemeine Verbrauchssteuer werde voll auf die Produktpreise weitergewälzt, bei unverändertem Sozialprodukt eine Erhöhung der Geldmenge voraussetze. Käme es nicht zu einer solchen Ausdehnung der Geldmenge, so werde der Wettbewerb die Faktoranbieter und die Produzenten zu niedrigeren Faktorpreisen und Gewinnen zwingen, d.h. die allgemeine Verbrauchsteuer werde dann nicht via Produktpreiserhöhungen überwälzt. Sie habe damit eine ähnliche Verteilungswirkung wie eine proportionale Einkommensteuer (Brown-Rolph-Theorem).
Mit der Erweiterung der traditionellen Partialanalyse der Steuerüberwälzung zur allgemeinen Gleichgewichtsbetrachtung, setzte sich dann mehr und mehr der Gedanke durch, daß die Verteilungswirkung einer Steuer aus Effekten auf der Seite der Einkommensverwendung und aus Effekten auf der Seite der Einkommensentstehung bestehe.

Da sich bei Einhebung eine Umsatzsteuer mit einheitlichem Steuersatz die relativen Güterpreise nicht ändern, werden unter den genannten Annahmen die realen Einkommen auf der Verwendungsseite durch die Steuer nicht beeinflußt. Auf der Entstehungsseite hingegen gehen bei konstantem Preisniveau die Faktoreinkommen entsprechend der Steuer zurück. Erhält ein Teil der Einkommensempfänger staatiche Transferzahlungen, so würde auf Haushalte, die lediglich Transfereinkommen beziehen, keine oder eine nur sehr geringe Steuerlast entfallen.

Sind die monetären Transfers eine negative Funktion der Faktoreinkommen, und ist damit der Anteil des Transfereinkommens am Gesamteinkommen in den unteren Einkommensklassen relativ hoch, so ergäbe sich ein progressiver Belastungsverlauf.

Der Konsum C eines Individuums in der Periode t hänge nicht nur von der Höhe des laufenden Periodeneinkommens Y ab, sondern auch von dem, was das Individuum als sein permanentes bzw. Lebenseinkommen ansieht (permanent income-Hypothese (Friedman) bzw. Lebenszyklus-Hypothese (Modigliani)). Die Individuen werden dementsprechende versuchen, ihr Konsumniveau auch in Jahren unnormal niedrigen oder hohen Einkommens zu halten, sodaß die rechnerische Konsumquote C/Y in Jahren mit relativ geringem Einkommen hoch und in Jahren mit relativ hohem Einkommen unnormal niedrig ist.

14.6. Analysen der Umverteilung des öffentlichen Sektors

Die globale Messung des Umverteilungseffektes der öffentlichen Finanzen wird in vielen Fällen vorgenommen anhand des Gini-Koeffizienten. Dieser baut auf der grafischen Darstellung der personellen Einkommensverteilung Mithilfe sog. Lorenzkurven auf. Dabei werden auf der X-Achse die kumulierten Anteile der Einkommensbezieher eingetragen, auf der Y-Achse die kumulierten Anteile der Einkommen eingetragen. Die Diagonale (45° Linie) im Lorenzdiagramm ist mithin die Linie völliger Gleichverteilung, während die Lorenzkurve der tatsächlichen Einkommensverteilung konvex unterhalb der 45° Linie verläuft, und zwar umso weiter von der Diagonalen entfernt, je ungleicher die beschriebene Verteilung ist. Der Gini-Koeffizient G als Maß der Ungleichheit ist dann definiert als das Verhältnis der Fläche zwischen der Diagonale und der Lorenzkurve (sog. Konzentrationsfläche). Je kleiner G, desto gleichmäßiger ist die Einkommensverteilung.

Ein anderes globales Konzept der Messung der Verteilungswirkung, ist die sog. Umverteilungsintensität. Dieser Ansatz basiert auf dem Vergleich der tatsächlichen Steuerlast der Individuen mit der hypothetischen Steuerbelastung bei einer verteilungsneutralen Einkommenssteuer gleich hohen Aufkommens, entspricht also dem Konzept der Differentialinzidenz. Gemessen wird der insgesamt durch die Besteuerung umverteilte Teil des Gesamteinkommens.