



# Öffentliche Finanzen

Wintersemester 2021

Prof. Dr. Bernhard Köster

# Prof. Dr. Bernhard Köster

Raum: S 113

Straße: Friedrich-Paffrath-Straße 101

Ort: 26389 Wilhelmshaven

Tel. +49 4421 985-2766

Email: [bernhard.koester@jade-hs.de](mailto:bernhard.koester@jade-hs.de)

Sprechstunde: n.V.

# Literatur

- Brümmerhoff, D., **Finanzwissenschaft**, 12. Aufl., Walter de Gruyter.  
Standardwerk
- Blankart, B. , **Öffentliche Finanzen in der Demokratie**, 9. Aufl., Vahlen.  
Standardwerk
- Cansier, D. und Beyer, S. , **Einführung in die Finanzwissenschaft**, Oldenbourg.  
Älteres Standardwerk mit formalerem Charakter
- Corneo, G., **Öffentliche Finanzen: Ausgabenpolitik**, 5. Aufl., Mohr Siebeck.  
Ausgabenseite mit vielen Beispielen und Verweisen auf wissenschaftliche Artikel
- Hindriks, J. und G. Myles, **Intermediate Public Economics**, vol. 2, MIT Press.  
Englisches Standardwerk mit höherem Anspruch
- Homburg, S., **Allgemeine Steuerlehre**, 7. Aufl, Vahlen.  
Spezifisches tiefgehendes Werk für Steuertheorie: Zum Weiterlesen!
- Zimmermann H., Henke, K, und Broer M., **Finanzwissenschaft**, 12. Aufl., Vahlen.  
Standardwerk, s.o.
- Auerbach A., Chetty R., Feldstein M. und Saez, E., **Handbook of public economics**, vol. 5, Elsevier.  
Weltweit anerkanntes Nachschlagewerk, kein klassisches Lehrbuch

# Finanzwissenschaft

Den **Gegenstand** bilden die wirtschaftlichen Aktivitäten des Staates

- Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Sektors

Zwei **grundsätzliche Fragen** sollen beantwortet werden:

- Wie beeinflusst die Staatsaktivität die Wirtschaft als Ganzes (**positiv**)
- Wie sollten die wirtschaftspolitischen Maßnahmen des Staates ausgestaltet sein unter der Berücksichtigung vorher formulierter Ziele (**normativ**)

# Was ist der Staat?

- Gebietskörperschaften
- Normengerüst
- Sozialversicherungen
- Öffentliche Unternehmen
- Individuen

Eine allgemeinverbindliche Staatsdefinition gibt es nicht!  
Je nach Staat wird es aber auch bei den nebenstehenden Kategorien unterschiedliche Gewichtungen geben.

Z.B. werden in kontinentaleuropäischen Staaten im Allgemeinen die Sozialversicherungen einen höheren Stellenwert haben, als bei angelsächsischen Staaten.

# Gebietskörperschaften

- **Europäische Union** In Europa bildet die EU einen supranationalen Überbau, auf den mittlerweile einige Kompetenzen übertragen worden sind, so bricht vom Grundsatz her EU-Recht nationales Recht.

- **Bund**
- **Länder**
- **Landkreise, Gemeinden und Gemeindeverbände/Verwaltungsgemeinschaften**

Klassischer föderaler Aufbau der Bundesrepublik Deutschland.

In Frankreich ist dieser natürlich anders, nämlich zentralistisch auf Paris ausgerichtet.

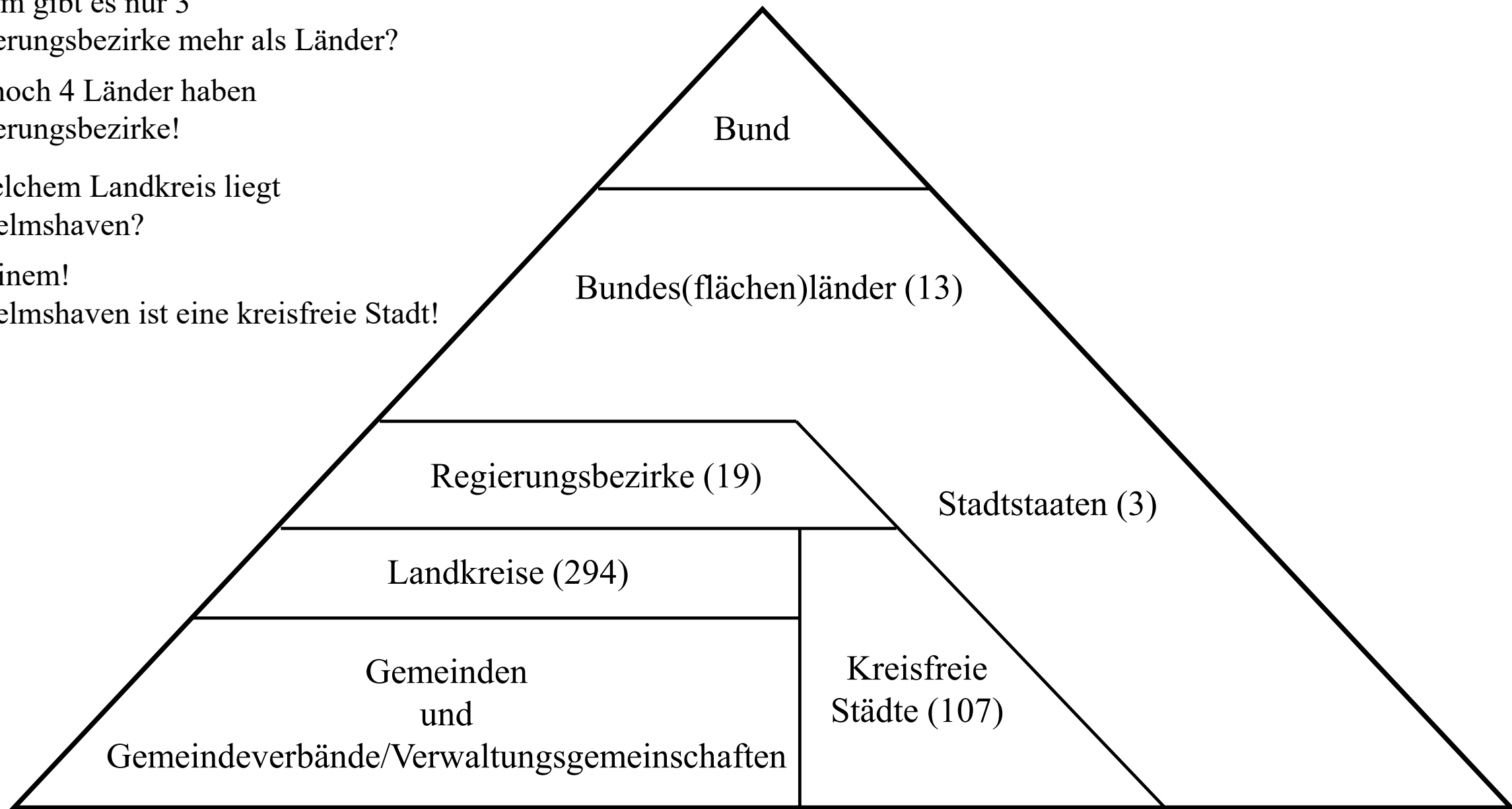
# Vertikale Staatsstruktur

Warum gibt es nur 3  
Regierungsbezirke mehr als Länder?

Nur noch 4 Länder haben  
Regierungsbezirke!

In welchem Landkreis liegt  
Wilhelmshaven?

In keinem!  
Wilhelmshaven ist eine kreisfreie Stadt!



# Normengerüst

## ➤ AEUV/EUV + Richtlinien/EU-Verordnungen/(delegierte) Rechtsakte

Richtlinien und Verordnungen auf EU-Ebene haben Durchgriffscharakter auf die nationale Ebene: Richtlinien müssen in einem gewissen Zeithorizont in nationales Recht umgesetzt werden, während Verordnungen quasi Gesetzescharakter auf nationaler Ebene haben. In delegierten Rechtsakten steht quasi das „Kleingedruckte“ für die Durchführung der EU-Verordnungen

## ➤ Verfassung – Grundgesetz

### ➤ Gesetze (BGB, HGB, GWB, ...)

In Deutschland steht die Verfassung bzw. das Grundgesetz übergeordnet über den kodifizierten Gesetzbüchern.

### ➤ Verordnungen

Verordnungen haben auf deutscher Landesebene nicht den Gesetzescharakter wie EU-Verordnungen



# Gesetzliche Sozialversicherungen

- Krankenversicherung

In Deutschland hat insbesondere die Krankenversicherung aufgrund des Pflichtcharakters besondere Bedeutung.

- Unfallversicherung

- Rentenversicherung

Ebenso ist die Rentenversicherung aufgrund des Umlageverfahrens etwas Besonderes, da in den meisten anderen Ländern auf das Kapitaldeckungsverfahren zurückgegriffen wird.

- Arbeitslosenversicherung

Im Detail werden wir uns dieses Semester aber nicht mit dem Versicherungsmarkt beschäftigen

- Pflegeversicherung

# Öffentliche Unternehmen

Unternehmen	Eigentümerstruktur (2020)
Europäische Zentralbank (EZB)	Anteile gemäß des Kapitalschlüssels der Mitglieder Eurozone (marginale Anteile der übrigen EU-Mitglieder)
Europäische Investitionsbank (EIB)	Anteile gemäß der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ( $\sim$ BIP) der EU-Mitglieder
Bundesbank	Mittelbares Organ der öffentlichen Verwaltung (Bundesbankgesetz)
Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)	20% Bund 80% Länder
Landesbanken	Sparkassenverbände, Länder, Städte, Gemeinden, Landesbanken
Sparkassen	Meist in kommunaler Trägerschaft
Kommunale Versorgungsunternehmen (z.B. Energie, Wasser)	Städte und Gemeinden
Deutsche Bahn AG	100% Bundesbesitz
Deutsche Post AG	20,55% KfW 70,4% Streubesitz
Deutsche Telekom AG	17,4% KfW 14,5% Bund 68,1% Streubesitz

Öffentliche Unternehmen haben zum einen den Charakter von staatlichen Institutionen, wie der EZB, die selbst Vorgaben (z.B. den Leitzins) machen können. Zum anderen sind sie einfach Wettbewerber in einem „normalen“ Markt (z.B. Energieversorger).

Der EU-Binnenmarkt ist letztlich die Idee in weiten Teilen, die noch staatlich reguliert sind, Wettbewerbs- und Marktstrukturen zu etablieren.

# Individuen

- Bürger als staatliche Akteure
  - Wähler
  - Mitglieder der Sozialversicherungen
  - Interessengruppen
- Bürger als Adressaten staatlichen Handelns
  - Begünstigung oder Belastung durch Gesetze
  - Nutzung öffentlicher Einrichtungen
  - Abgaben – und Steuerzahlungen/Erhalt von Transfers
- Bürger die staatlich handeln
  - Politiker
  - Öffentlicher Dienst

Ein Staat wird natürlich zumindest nach westlichem demokratischen Standards primär von den Bürgerinnen gebildet.

Als Bürger können wir aktiv in Funktionen teilnehmen, werden aber passiv von allen Regeln und Rahmenbedingungen tangiert.

# Datenquellen zum öffentlichen Sektor

- [Statistisches Bundesamt](#) → [Fachserie 14](#) (Finanzen und Steuern)
- Bundesfinanzministerium → Service → [Datenportal](#)
- Bundesbank → Statistiken → [Öffentliche Finanzen](#)
- Eurostat → Wirtschaft und Finanzen → [Sektor Staat](#)
- OECD → [Data](#)

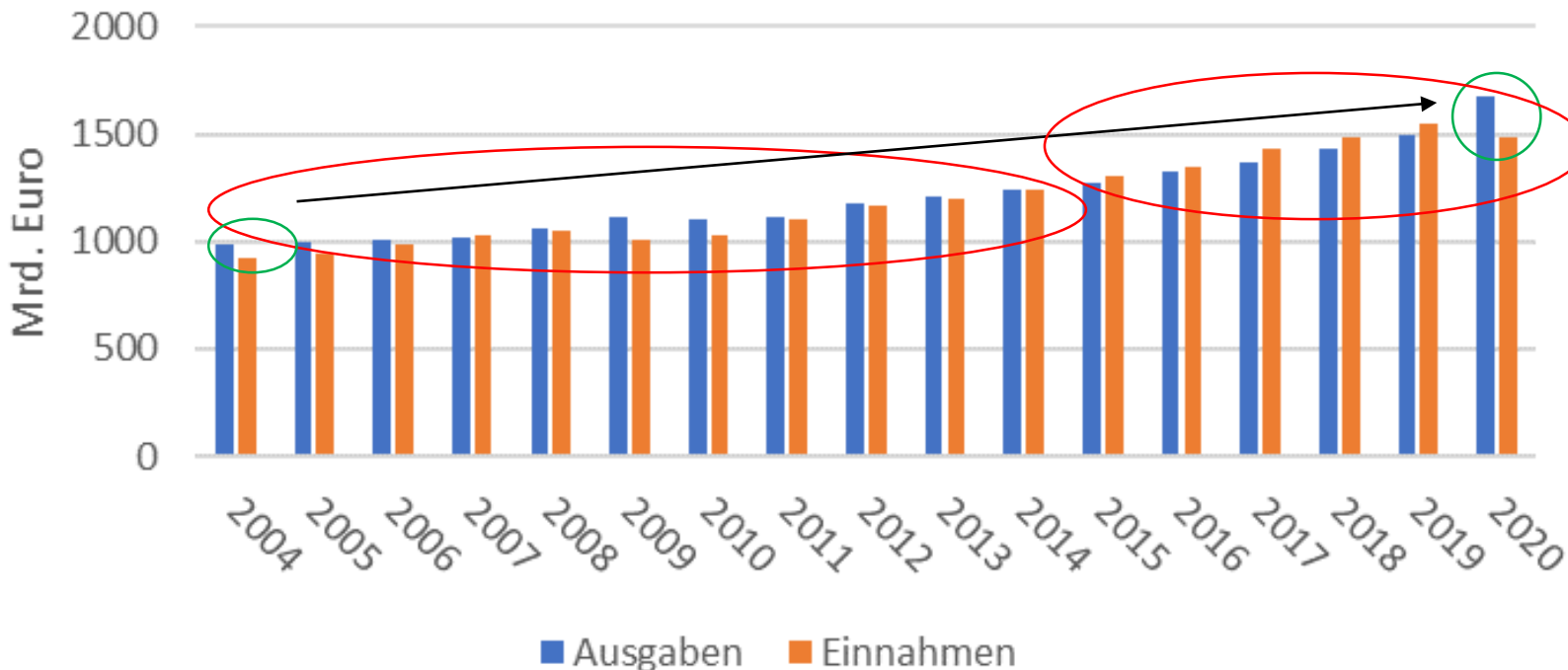
Wie immer gilt es sich auch quantitativ zu informieren und selbst Daten zu generieren und zusammenzutragen.

Mit der statistischen Datenverarbeitung kann man nicht früh genug anfangen und sollte nie damit aufhören!

# Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Sektors

Mrd. Euro	2019				
	Bund	Länder	Gemeinden	EU-Anteile	Sozialversicherung
Ausgaben	512	487	293	32	749
Einnahmen	382	454	295	32	721

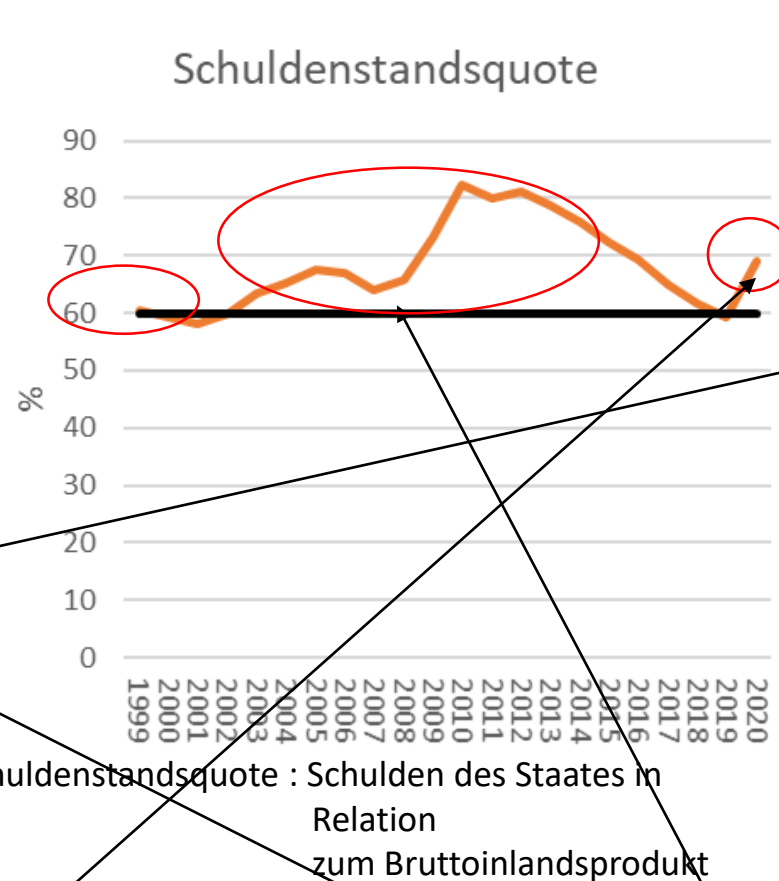
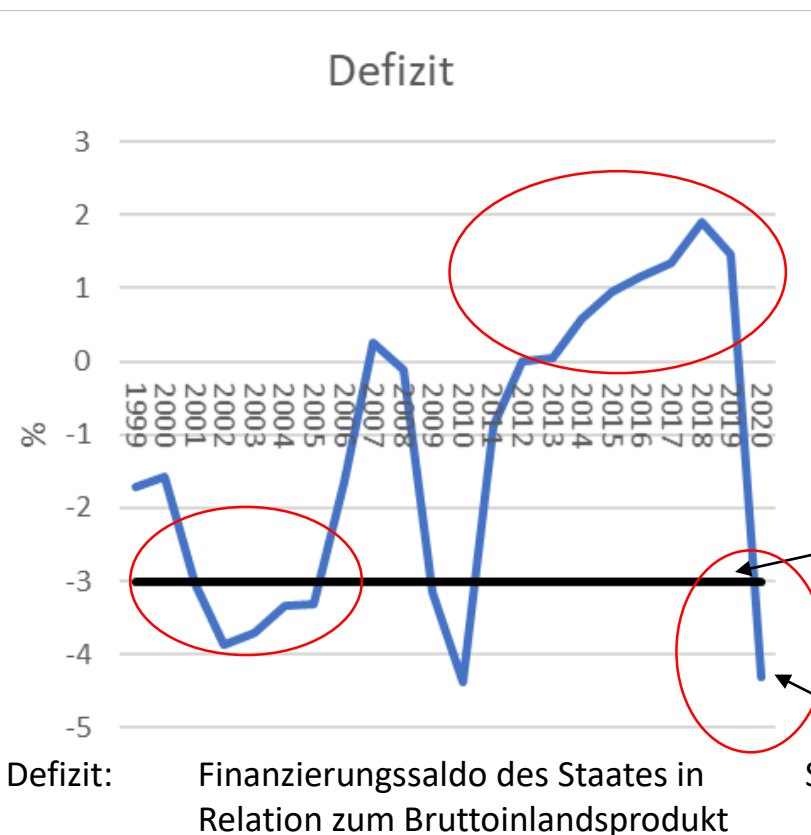
Grundsätzlich sind die Volumina auf Bund, Länder und Gemeindeebene mit 300-400 Mrd. Euro in einer ähnlichen Größenordnung, wodurch sich auch hier der föderale Aufbau des deutschen Staates widerspiegelt. Die Ausgaben für die EU liegen dabei mit rund 30 Mrd. Euro bei etwa 1/10. Zudem ist zu konstatieren, dass durch die knapp 700 Mrd. Euro für die Sozialversicherung fast die Hälfte des Haushalts von vorneherein festliegt und vornehmlich nur durch Gesetzesänderung angepasst werden kann



In den letzten 15 Jahren hat Gesamthaushalt von rund 1 Bio. Euro auf aktuell rund 1,5 Bio. Euro zugenommen. Das Volumen liegt damit bei knapp der Hälfte der gesamtwirtschaftlichen Leistung gemessen am Bruttoinlandsprodukt. Bis zum Jahr 2013 hat Deutschland durchgehend ein Defizit bzw. knapp ausgeglichenen Haushalt ausgewiesen. D.h. die Ausgaben haben regelmäßig die Einnahmen überstiegen

Bis zum Jahr 2019 ist in Deutschland der bemerkenswerte Befund eines Haushaltüberschusses zu konstatieren. Im Zuge der Coronakrise sieht die für 2020 natürlich anders aus. Das Defizit für das erste Coronajahr liegt bei 190 Mrd. Euro und für diese Jahr wird es wahrscheinlich in einer ähnlichen Größenordnung liegen. Das kumulierte Defizit in der Coronakrise wird damit mehr als doppelt so hoch liegen, wie die in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 10 Jahre davor.

# Entwicklung von Defizit und Schulden



Insbesondere zum Einführungsdatum des Euro ist darauf hinzuweisen, dass Deutschland am Anfang des Jahrtausends dreimal hintereinander die im Maastrichtvertrag festgeschriebene zulässige Defizitquote von 3% nicht erfüllt hat. Im Zuge dessen hat dann Deutschland zusammen mit Griechenland und Frankreich das Defizitkriterium aufgeweicht und den vorgesehenen Sanktionsmechanismus außer Kraft gesetzt. Dieser Befund ist zu beachten, wenn von Deutschland regelmäßig die Forderungen nach einer „soliden“ Haushaltsführung von anderen Ländern der Eurozone verlangt wird.

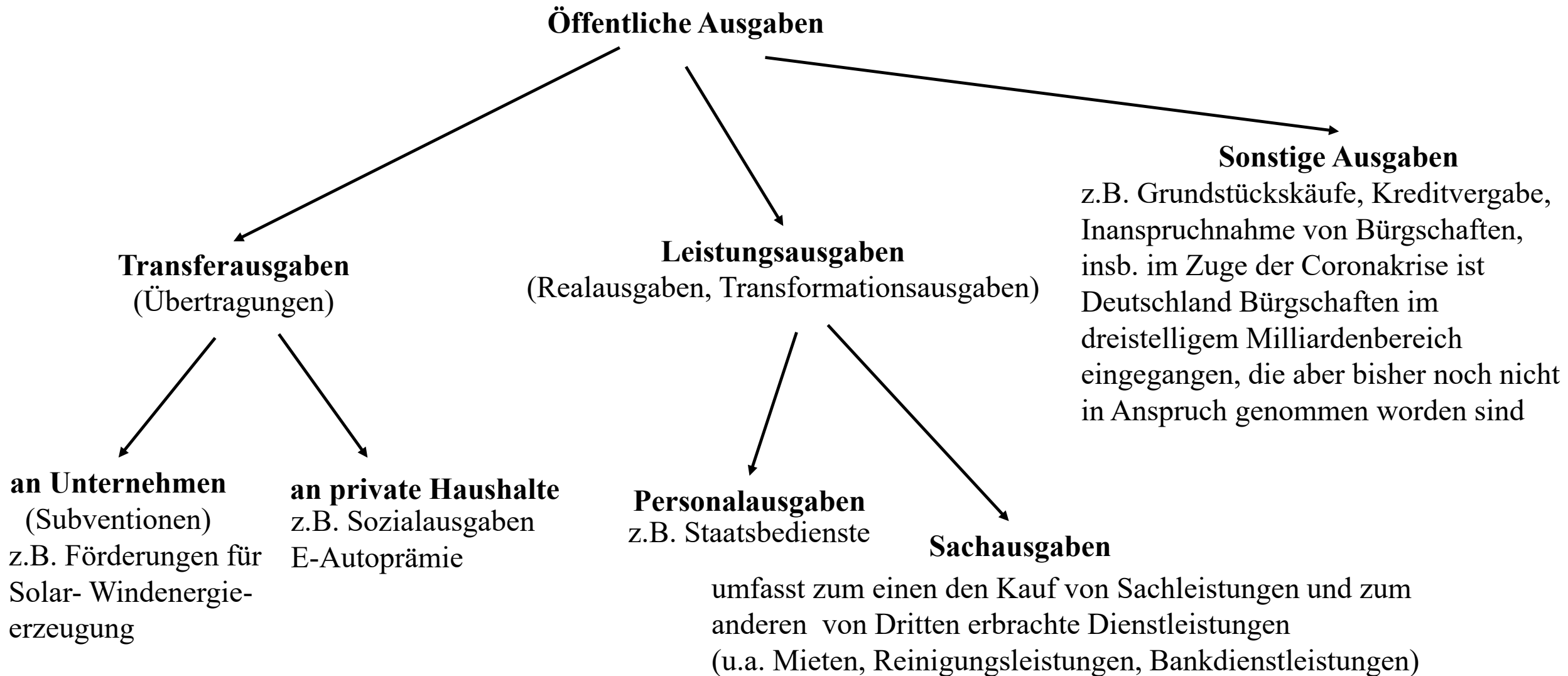
Quelle: Destatis, Bundesbank

Ebenso hat Deutschlands nur zu Beginn das 2. Maastrichtkriterium, dass die Schulden insgesamt 60% der gesamtwirtschaftlichen Leistung nicht übersteigen sollen, erfüllt. Kurzfristig ist dies im Zuge der Überschüsse in den letzten Jahren 2019 zwar wieder gelungen, jedoch ist die Schuldenstandsquote im Zuge der Coronakrise im Jahr 2020 wieder auf knapp 70% gestiegen und das Defizit lag mit -4,5% deutlich unter dem Maastrichtkriterium.

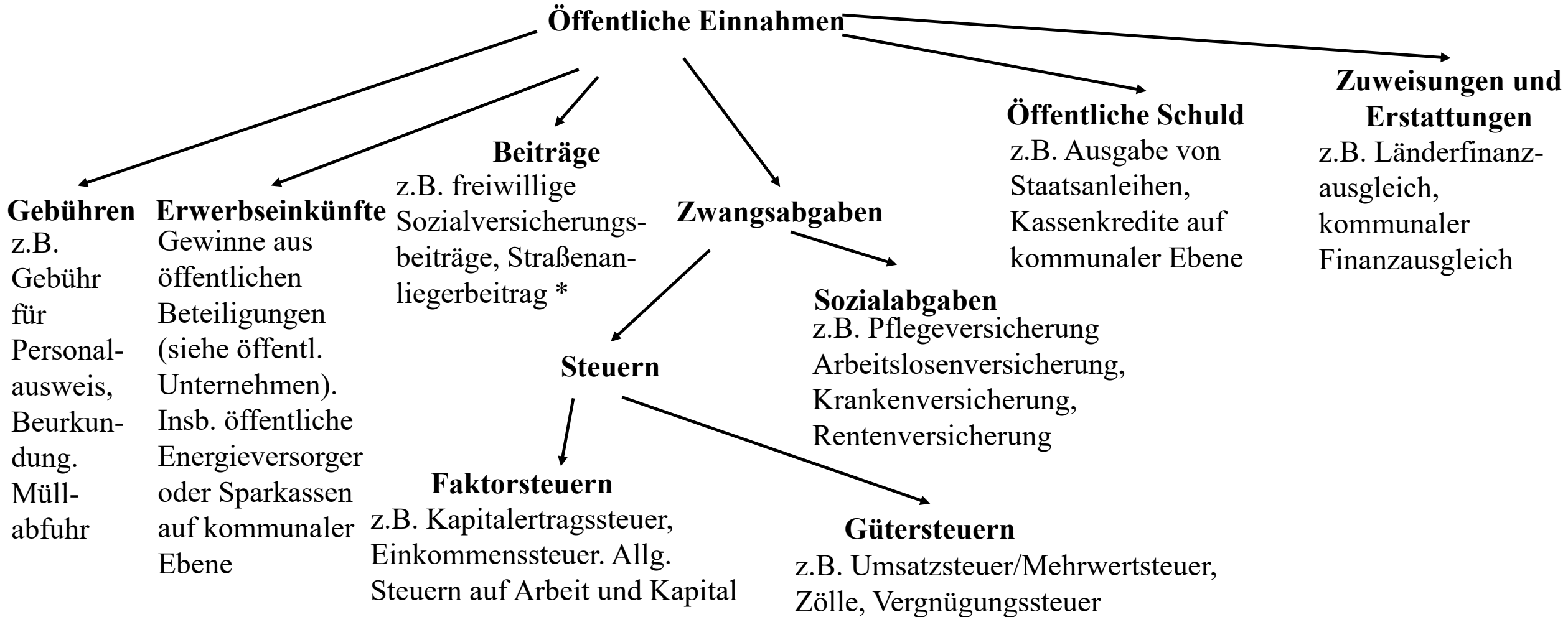
Dieses Jahr wird auf den ersten Blick überraschend die Schuldenstandsquote trotz eines nochmals dreistelligen Milliardendefizits (vgl. Einnahmen & Ausgaben) entsprechend knapp 3% nicht weiter steigen. Woran kann das liegen?

Die Schuldenstandsquote ist ein relatives Maß! Dieses Jahr wird der Nenner aus zweierlei Gründen recht stark steigen: 1. Es ist mit einem Wirtschaftswachstum von ca. 2-3% zu rechnen und hohem Preisauftrieb von rund 3%. Zusammengenommen wird dann Nenner (BIP) und Zähler (Schulden) etwa gleich schnell wachsen, wodurch, das relative Maß sich nicht ändert!

# Gliederung der Ausgaben nach Arten



# Gliederung der Einnahmen nach Arten



\* Achtung: Rundfunkbeitrag (GEZ) und Semesterbeitrag, sind von der Legaldefinition her eine Gebühr!



# Frage nach dem Umfang der Staatstätigkeit

## **Minimal State**

- Der Staat ist auf die geringst mögliche Machtausübung beschränkt.
- Im obliegt einzig die Gewährung der **äußeren und inneren Sicherheit**
  - Robert Nozick (1974) *Anarchy, State, and Utopia* → der Staat bildet sich aus dem Naturzustand (ähnlich wie bei John Locke (1689) *Two Treatises of Government*) als ein System aus freiwilligen Verträgen.

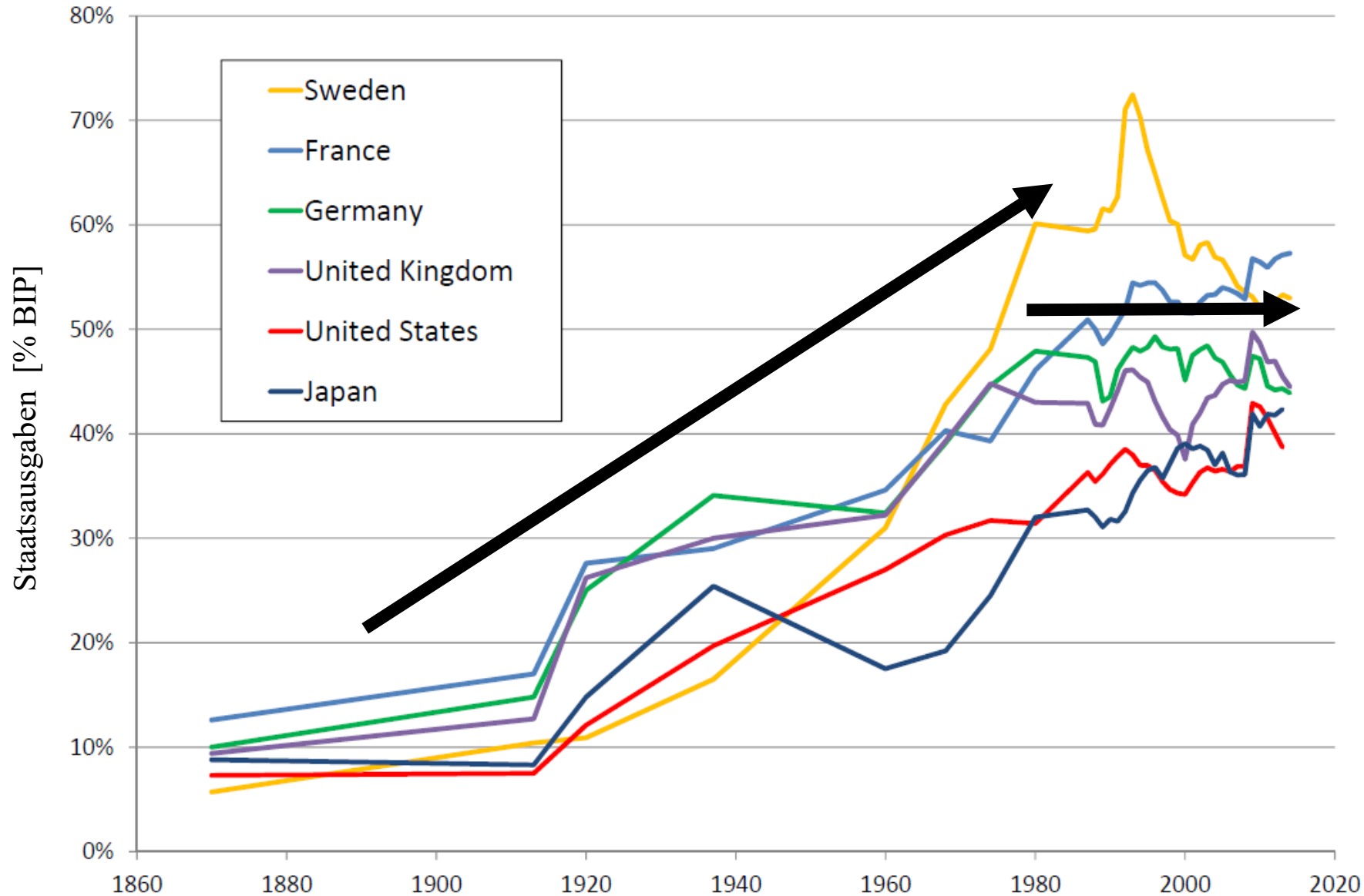
# Frage nach dem Umfang der Staatstätigkeit

## Zunehmende Staatsaktivität

- **Wagners Gesetz der zunehmenden Staatstätigkeit (Adolph Wagner 1892)** Steigt das Volkseinkommen um 1%, so steigen die Ausgaben für öffentliche Güter um mehr als 1% (empirischer Befund)
  - Einkommenselastizität von öffentlichen Gütern ist größer 1.
    - Steigt der Anteil der öffentlichen Ausgaben am Volkseinkommen
- **Baumol's cost disease (Baumol 1967)**
  - Die Produktivität bei öffentlichen Dienstleistungen bleibt hinter dem privaten Sektor zurück.  
Um die Pro-Kopf-Dienstleistungen mindestens konstant zu halten, muss der Anteil der Staatsausgaben an der gesamtwirtschaftlichen Leistung steigen, da pro Faktorinput weniger öffentliche Güter als private Güter produziert werden
- **Ratchet effect Theorie (Peacock and Wiseman 1961) [Türklinkeneffekt!]** Im Zuge der Finanzkrise hat sich Deutschland an der Commerzbank beteiligt und immer noch nicht zurückgezogen. Im Zuge der Corona-Krise hat sich Deutschland zu rund 1/5 an der Lufthansa beteiligt, ein Rückzug bleibt abzuwarten
  - Kriege und Krisen erhöhen die relative Staatstätigkeit Vgl. Corona-Krise
    - Später wird die staatliche Intervention nicht zurückgenommen
- **Leviathan\* Theorie (Brennan and Buchanan 1980)**
  - Regierungen werden durch eigennützige Politiker kontrolliert, die die Verwaltung aufblähen  
Im Zuge von Regierungswechseln in Deutschland ist zu beobachten, dass kurz vorher von den abgewählten Ministerinnen im Verwaltungsbereich noch schnell Verträge entfristet werden, bzw. Personen in den Entlohnungsklassen hochgestuft werden.

\*(Hiob 40,25 – 41,26; Hiob 3,8; Psalm 74,14/ Thomas Hobbes 1651)

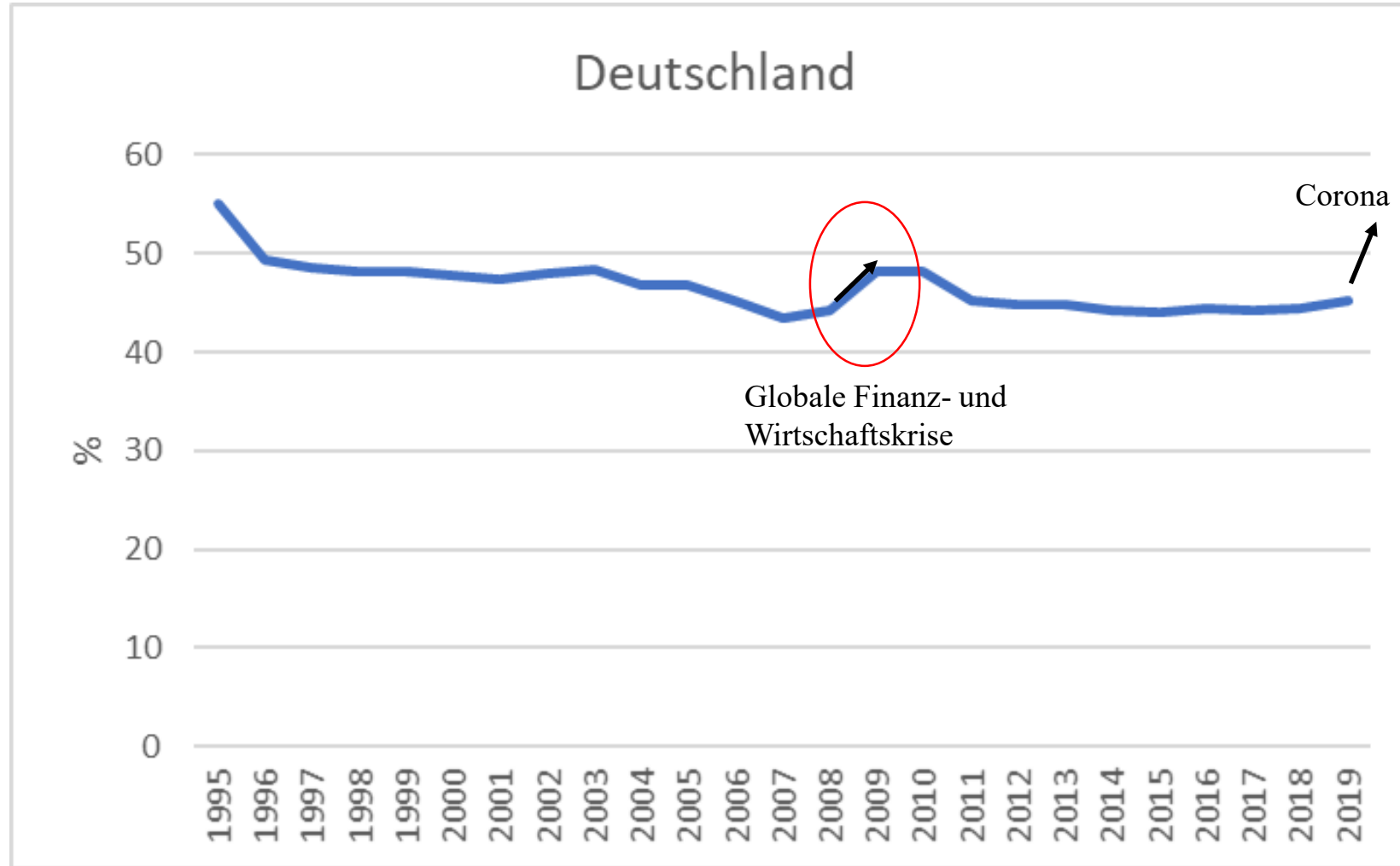
# Säkulare Zunahme der Staatsquote?



In den Industrieländern ist seit etwa 150 Jahren der Anteil der öffentlichen Ausgaben am gesamtwirtschaftlichen Einkommen gestiegen

In den letzten Jahrzehnten ist allerdings eher eine Seitwärtsbewegung zu erkennen

# Entwicklung der Staatsquote in Deutschland

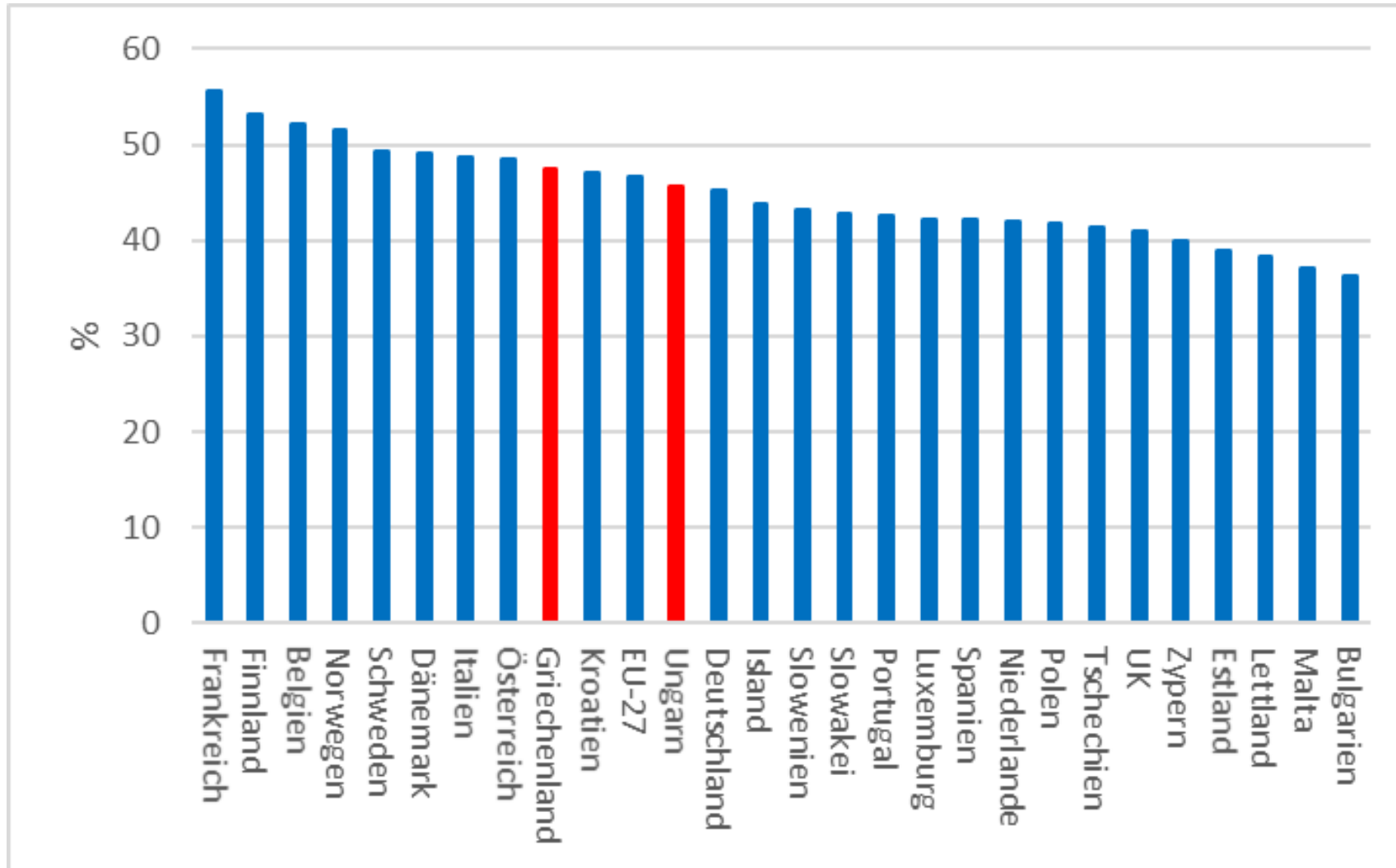


Seit dem Zusammenbruch des Kommunismus anfang der 1990er Jahre liegt die Staatsquote in Deutschland bei etwa 45%. Damit bestätigt sich die vorher festgestellte Seitwärtsbewegung und man kann von einem gewissen Sättigungsniveau sprechen.

Aufgrund der Coronakrise wird sich dieser Wert allerdings sicher erhöhen. Ob dies dann ähnlich wie in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise nur ein temporärer Effekt sein wird bleibt dann abzuwarten.

Für 2020 liegen leider noch keine Daten vor

# Staatsquoten im Vergleich 2019



Die Staatsquote in Deutschland liegt mit etwa 44% etwa im Mittelfeld im Vergleich mit den Ländern der Europäischen Union

Traditionell weist Frankreich mit seiner zentralistischen Ausrichtung eine deutlich höhere Staatsquote auf

Ebenso wie die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten

Für 2020 liegen leider noch keine Daten vor, es wird aber sehr interessant sein, ob und wie es hier zu Verschiebungen der Reihenfolge kommt, denn daran kann dann auch abgelesen werden, wie die Staaten unterschiedlich auch die Coronakrise reagiert haben.

# Funktionen des öffentlichen Sektors

Nach Richard Musgrave (1959)

*Theory of Public Finance*

Begründer der modernen Theorie der öffentlichen Finanzen ist Richard Musgrave mit seiner klassischen Dreilung der Staatsaufgaben

hat der Staat drei Kernaufgaben:

- **Allokationsfunktion:** Allokation insbesondere öffentlicher Güter
- **Distributionsfunktion:** Korrektur der Verteilung (Distribution) des Einkommens
- **Stabilisierungsfunktion:** Stabilisierung der Konjunktur

Aktuell: Herausbildung eines neuen Ziels → **stabile Umweltbedingungen**

Welches letztlich alle drei anderen Funktionen hineinspielt, aber in letzter Zeit derart an Bedeutung gewinnt, dass man eine neue Funktion definieren kann

# Allokationsfunktion

## Grundsätzlich:

### (kosten)effizienter Einsatz der Produktionsfaktoren zur Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen

I. Sicherstellung eines Marktumfelds, das den **vollkommenen Wettbewerb** zum Ziel hat.

- § 1 GWB Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Deutschland)
- Art. 101 AEUV (Europäischen Union)
- Vier Grundfreiheiten in der EU
  - Warenverkehrsfreiheit (Art. 28-35 AEUV)
  - Personenfreizügigkeit (Art. 45/49 AEUV)
  - Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV)
  - Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 64 AEUV)

Grundsätzlich sollen in Deutschland und der EU die Rahmenbedingungen derart gesetzt werden, dass die Güter auf funktionierenden Märkten unter möglichst vollkommenem Wettbewerb bereitgestellt werden

Ausdruck findet dieses Prinzip im EU-Binnenmarkt und den vier Grundfreiheiten

Die Gewährung der Vorteile des EU-Binnenmarktes sind aktuell Gegenstand des Konflikts der EU mit UK

II. Bei **Marktversagen**, Sicherstellung der Bereitstellung der Güter und Dienstleistung in diesem Umfeld unter wohlfahrtsoptimierenden Gesichtspunkten.

Kann die Funktionsfähigkeit von Märkten nicht gewährleistet werden, ist es Aufgabe des Staates einzugreifen. Dies wird einen der Hauptgesichtspunkte dieser Veranstaltung darstellen.

# Distributionsfunktion

**Die Ressourcen und Einkommensverteilung aufgrund des Marktergebnisses wird im Allgemeinen als „ungerecht“ in der Gesellschaft empfunden.**

➤ Der Staat greift umverteilend ein:

➤ Ziel ist die Herstellung **gleichwertiger Lebensverhältnisse** Art. 72 Satz 2 GG  
Explizit im aktuellen Koalitionsvertrag formuliert (S. 4/16/27/60/67/84/109/112/116/163)  
(Siehe auch Interview Horst Köhler (2004), Focus)

- Länderfinanzausgleich Art. 106/107 GG
- Progressive Einkommenssteuer
- Transferzahlungen (z.B. Sozialleistungen, BaföG, Kindergeld)
- Sozialversicherungen

Vgl. Gesetz über Stabilität und Wachstum und das magische Viereck

Der Ausgleich zwischen den verschiedenen sozialen Schichten und unterschiedlichen Regionen in Deutschland oder auf überstaatlicher Ebene in der EU ist eines der Hauptpolitikfelder in unserer Gesellschaft



# Stabilisierungsfunktion

- Magisches Viereck
  - § 1 StabG
- Schuldenbremse
  - Art. 115 GG, Abs. 2
- Maastricht-Kriterien
  - AEUV Art. 126 Satz 2, Protokoll Nr. 12 Art. 1
  - EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt
  - EU-Six-Pack
- Europäische Schuldenbremse
  - Europäischer Fiskalpakt

Die Stabilisierungsfunktion widerspiegelt sich in Deutschland vornehmlich in den Zielen des magischen Vierecks und der 2009 eingeführten Schuldenbremse, die de facto ein Verschuldungsverbot der öffentlichen Haushalte beinhaltet. D.h. prinzipiell sollen alle Ausgaben durch Einnahmen ohne Kredite gedeckt sein. Als Ausnahme sind aber Sondersituationen wie die gegenwärtige Corona-Krise für eine Schuldenaufnahme zugelassen

Schon mit Einführung des Euro, sind die Mitgliedsländer über die Maastrichtkriterien zu einer soliden Haushaltsführung angehalten worden. Diese Regeln sind allerdings zuerst von Deutschland (+FR +GR) Anfang der 2000er aufgeweicht worden. Im Zuge der Finanzkrise und der sich anschließenden Euro-Schuldenkrise sind diese Regeln erneut (prinzipiell verschärft) in Kraft gesetzt worden, jedoch hat die Corona-Krise diese Pläne aktuell mehr oder weniger über den Haufen geworfen.

# Normative Analyse der Staatstätigkeit

## Ableitung eines „optimalen“ Staatsanteils aus den übergeordneten Zielen der Staatstätigkeit

- Öffentliche Güter: Aufgrund der Nicht-Ausschließbarkeit und der Nicht-Rivalität im Konsum erreicht der klassische Marktprozess keine effiziente Allokation
  - Direkte Bereitstellung durch den Staat
  - Kollektive Entscheidungsregeln
- Marktmacht: Ausbildung von Oligopolen und Monopolen aufgrund eines speziellen Marktumfelds
  - Eingriff für mehr Wettbewerb (Bundeskartellamt, Monopolkommission, EU-Kommission, EuGH)
  - Übernahme des Angebots durch den Staat bei natürlichen Monopolen
- Externe Effekte: Durch den Markt nicht internalisierte Effekte
  - Steuern und Subventionen
  - Zertifikate
  - Zuweisung von Eigentumsrechten
- Asymmetrien: Marktineffizienzen durch ungleiche Information bei Nachfragern und Anbietern
  - Pflichtversicherungen

Im Laufe der Vorlesung werden wir uns vornehmlich mit der Problematik der öffentlichen Güter und den Externen Effekten beschäftigen