

1 Grundlagen

1.1 Was ist Finanzpolitik?

Wenn von Finanzen die Rede ist, weiß jeder sofort: hier geht es um Geld. Bei der *Finanzpolitik* dreht es sich um das Geld, das der Staat einnimmt und wieder ausgibt. Mit Staat sind gemeint

- die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden
- die gesetzliche Sozialversicherung und die Kirchen. Man nennt sie auch Parafisci (para = ähnlich; Fisci = staatliche Kassen), weil sie wie der Staat den Bürgern Abgaben wie Sozialversicherungsbeiträge und Kirchensteuer auferlegen
- staatliche Unternehmen in unterschiedlichen Rechtsformen, an denen der Staat maßgeblich (zu mindestens 50 %) beteiligt ist.

Mit den Einnahmen und Ausgaben des Staates und ihren Wirkungen befasst sich dieses Buch. Von der Finanzpolitik zu unterscheiden ist die *Finanzwirtschaft*. Damit bezeichnet man die Kredit- und Versicherungswirtschaft. Dazu gehören insbesondere

- Banken und Sparkassen, auch Geschäftsbanken genannt
- Bausparkassen
- Investmentfonds und
- Versicherungen.

Die Unternehmen der Kredit- und Versicherungswirtschaft sammeln die Gelder, die von den privaten Haushalten, den Unternehmen oder auch dem Staat nicht für den Kauf von Waren oder Dienstleistungen ausgegeben, sondern gespart werden, und reichen sie in Form von Krediten an diejenigen weiter, die gerade mehr Geld für den Kauf von

Waren und Dienstleistungen ausgeben als sie einnehmen. Also beispielsweise an private Haushalte, die einen Kredit aufnehmen, um damit ein Haus zu finanzieren, oder an Unternehmen, die in neue Maschinen investieren.

Für Kredite, die die privaten Haushalte und Unternehmen bei den Banken aufnehmen, müssen Zinsen bezahlt werden. Ihre Höhe wird maßgeblich von der *Notenbank* beeinflusst. Die Notenbank ist die Bank der Geschäftsbanken. Bei ihr führen die Geschäftsbanken wie z. B. die Deutsche Bank, die Sparkassen oder die Volks- und Raiffeisenbanken ihre Konten, nehmen Kredite auf und tilgen sie. In den Ländern mit dem Euro als Währung ist die *Europäische Zentralbank* (EZB) die zuständige Notenbank. Indem die EZB die Bedingungen festlegt, zu denen eine Geschäftsbank einen Kredit bei ihr aufnehmen kann, steuert sie indirekt die Kreditkonditionen in der gesamten Wirtschaft. Denn eine Geschäftsbank wie z. B. die Deutsche Bank, die ihrem Kunden einen Kredit gewährt, wird sich ihrerseits das benötigte Geld durch einen Kredit bei der EZB beschaffen und ihrem Kunden einen höheren Zins in Rechnung stellen als die EZB der Deutschen Bank. Von dieser Differenz zwischen Notenbankzins und Geschäftsbanken zins ›lebt‹ das Bankensystem.

Die Maßnahmen, mit denen die Notenbank die Bedingungen beeinflusst, zu denen die Geschäftsbanken Kredite bei ihr aufnehmen können, werden als *Geldpolitik* bezeichnet. Zwar geht es dabei auch um ›Geld und Finanzen‹, aber in einer ganz anderen Weise als bei der Finanzpolitik.

Bei der Finanzpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden geht es um Fragen wie:

- Welche Steuern werden erhoben? Wer muss sie zahlen und wieviel?
- Wie werden die durch mit den Steuern gewonnenen Einnahmen verwendet? Werden mit den Steuereinnahmen Schulen oder Straßen gebaut, Kampfflugzeuge gekauft oder bedürftige Menschen finanziell unterstützt?

Wie viele Einnahmen die Gebietskörperschaften in einem bestimmten Jahr voraussichtlich erwarten und wofür die Gelder verwendet werden sollen (z. B. Bezahlung von Lehrern und Polizisten, Sanierung von Schulgebäuden, Bau einer Müllverbrennungsanlage), wird im Haushalt der jeweiligen Gemeinde, des Bundeslandes oder im Bundeshaushalt der Bundesrepublik Deutschland festgehalten. Die Haushalte werden von den jeweils zuständigen Parlamenten mit ihrer politischen Mehrheit verabschiedet.

Im Haushalt einer Gemeinde, eines Bundeslandes und ebenso im Bundeshaushalt werden die Vorhaben der jeweiligen politischen Mehrheit sichtbar. Insofern sind die öffentlichen Haushalte das in Zahlen gegossene Programm einer Regierung. Da fast alle politischen Entscheidungen und Maßnahmen die Einnahmen und Ausgaben des Staates berühren, stellt die Finanzpolitik gewissermaßen das Herz des Regierungshandelns dar.

1.2 Ziele und Aufgaben der Finanzpolitik

Steuern erhebt der Staat, um seine wichtigsten Aufgaben finanzieren zu können. Ohne ein Mindestmaß an staatlicher Tätigkeit kann eine Gesellschaft nicht funktionieren. Das Zusammenleben von Menschen muss organisiert und es müssen Regeln aufgestellt werden. Dafür gibt es eine Vielzahl von Behörden, Ämtern und Einrichtungen, um die vom Parlament verabschiedeten Regeln (Gesetze) umsetzen. Zwei Beispiele:

- Das Einwohnermeldeamt erfasst, wer in einer Gemeinde wo wohnt, und stellt Personalausweise aus. Denn es ist gesetzlich festgelegt, dass jeder Einwohner seinen Wohnsitz anmeldet und durch einen Ausweis seine Identität nachweisen kann.
- Das Grundbuchamt einer Gemeinde registriert, wie die Grundstücksgrenzen verlaufen, wem ein Grundstück gehört und wer

dem Eigentümer einen Kredit eingeräumt hat, mit dem der Eigentümer das Grundstück erworben hat.

Da die Regeln des menschlichen Zusammenlebens stets von einigen nicht respektiert werden, benötigt eine Gesellschaft Instanzen, die die Einhaltung der Gesetze überwacht. Deshalb gibt es in jedem Staat

- eine Polizei, die für innere Sicherheit sorgt und bei Gesetzesverstößen einschreitet
- eine Justiz in Form von Gerichten und Strafanstalten, die diejenigen, die die Gesetze missachten, bestraft.

Darüber hinaus muss jede Gesellschaft sich vor Angriffen von außen schützen. Die äußere Sicherheit zu gewährleisten ist Aufgabe des Militärs.

Öffentliche Verwaltung, Polizei, Justiz und Militär sind die Mindestleistungen, die ein Staat erbringen muss. Es handelt sich bei diesen Dienstleistungen um öffentliche (kollektive) Güter, die nicht in kleinen Portionen bereitgestellt und individuell zu kaufen sind. So kann jeder zwar im Lebensmittelgeschäft ein Pfund Butter kaufen, aber nicht ein »Pfund öffentliche Sicherheit«. Auch von der Nutzung und den Vor- und Nachteilen dieser Kollektivgüter kann niemand ausgeschlossen werden. So profitiert ein Pazifist, der eigentlich gegen Krieg und Militär ist, ebenso wie alle anderen von der Wehrhaftigkeit seines Staates (Vorteil), muss aber über die Steuern das Militär mitfinanzieren, auch wenn er das eigentlich nicht will (Nachteil).¹

Die Notwendigkeit, ein Mindestmaß an kollektiven Gütern bereitzustellen, ist über die Parteigrenzen hinweg unbestritten. Kontrovers ist dagegen, wie umfangreich dieses Mindestmaß sein soll (z. B. wie viele Polizisten und Soldaten, wie viele Beamte in der Verwaltung werden benötigt). Und erst recht politisch umstritten ist,

1 In diesem Buch wird wertfrei aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Damit sind alle Geschlechter gemeint.

was der Staat darüber hinaus noch leisten soll. Allgemein werden dem Staat folgende Aufgaben zugeschrieben:

1) Stabilisierung des Wirtschaftsablaufs

In Marktwirtschaften wechseln sich Phasen guter Konjunktur mit hohen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts und günstiger Lage auf dem Arbeitsmarkt mit Phasen schwacher Konjunktur, geringen Wachstumsraten und hohen Arbeitslosenzahlen ab. Hier soll der Staat stabilisierend auf die Wirtschaft einwirken und nach Möglichkeit für die Stabilität des Preisniveaus, einen hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht (= gleichviel Exporte und Importe von Waren und Dienstleistungen: ausgeglichene Handelsbilanz) bei gleichzeitigem Wirtschaftswachstum sorgen. Mit welchen Instrumenten und in welchem Umfang dies geschehen soll, ist allerdings in Politik und Wissenschaft stets umstritten.

2) Allokation der Ressourcen

Arbeitsplätze sowie Betriebe und Unternehmen sollen so auf das Bundesgebiet verteilt werden (Allokation lateinisch: Platzierung. In diesem Fall: räumliche Platzierung/Verteilung von Produktionsstätten und Arbeitsplätzen), dass sich die Lebensverhältnisse der Bevölkerung nicht zu weit auseinanderentwickeln. Das bedeutet auch und insbesondere: der Staat soll grundlegende Angebote der Daseinsvorsorge wie z. B. Einkaufsmöglichkeiten, Arztpraxen, Kindergärten, Grundschulen, Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr, schnelles Internet sicherstellen.

3) Umverteilung

Die Verteilung von Einkommen und Vermögen soll von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung als gerecht angesehen werden.

Gleichwertige Lebensverhältnisse im ganzen Land und die Versorgung aller mit grundlegenden, elementaren Gütern und Dienstleistungen, von denen niemand ausgeschlossen werden soll, können nicht allein durch Bereitstellung von Kollektivgütern durch den Staat

geschaffen werden. Hinzukommen müssen sogenannte *meritorische Güter*: Waren und Dienstleistungen, die von privaten Unternehmen über den Markt nicht oder nur zu sozial nicht akzeptablen Preisen bereitgestellt werden, von deren Nutzung aber niemand ausgeschlossen werden soll (Meriten = Verdienste, meritorisch = etwas, das jeder verdient, das jeder haben soll).

Welche Güter und Dienstleistungen als meritorisch gelten und deshalb für alle zugänglich sein sollen, wird in jeder Gesellschaft politisch festgelegt, d. h. die jeweilige politische Mehrheit im Parlament entscheidet, wovon niemand ausgeschlossen und auf welche Weise dies sichergestellt werden soll. Diese Festlegung wird nicht für alle Zeiten getroffen, sondern kann je nach politischen Mehrheiten mal enger, mal weiter gefasst werden. So mussten die Eltern für ihre Kinder, die ein staatliches Gymnasium besuchten, in der alten Bundesrepublik noch in den 1950er Jahren Schulgeld bezahlen, und auch die staatlichen Universitäten verlangten noch bis in die 1960er Jahre hinein Studiengebühren. Diese wurden Ende der 1960er Jahre abgeschafft, in den 2010er Jahren in einigen Bundesländern vorübergehend aber wieder eingeführt, inzwischen jedoch wieder abgeschafft. In Deutschland zählen derzeit zu den meritorischen Gütern

- Grundnahrungsmittel. Sie werden nur mit dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz von sieben Prozent belegt, damit sie sich jeder leisten kann.
- Gesundheit: Jeder erhält, unabhängig von seiner Einkommens- und Vermögenssituation, die medizinisch notwendigen Gesundheitsleistungen (ärztliche Versorgung, Medikamente, Heilmittel).
- Bildung: Der Besuch öffentlicher Schulen und Universitäten ist kostenlos.
- Kultur: Zeitungen und Bücher unterliegen wie Grundnahrungsmittel nur dem ermäßigten Umsatzsteuersatz (auch Mehrwertsteuersatz genannt). Theater und Museen werden vom Staat finanziell unterstützt, damit die Eintrittspreise erschwinglich bleiben.

- ♦ Transport/Mobilität: Öffentliche Nahverkehrsunternehmen und auch die Deutsche Bahn werden ebenfalls staatlich unterstützt, um die Ticketpreise niedrig zu halten, sodass sich prinzipiell jeder Fahrten mit Bussen und Bahnen leisten kann.

Tab. 1.1: Merkmale von Gütern und Dienstleistungen

Private Güter ♦ Ausschlussprinzip ♦ Rivalität im Konsum	Kollektivgüter ♦ Kein Ausschluss möglich (kein Markt) ♦ Nicht-Rivalität im Konsum
Mischgüter Vom Staat allen kostenlos angebotene Güter ♦ <i>Beispiel:</i> Autobahn Rivalität im Konsum → Maut für Lkw oder: ♦ <i>Beispiel:</i> kostenlose Impfung Nicht-Rivalität im Konsum i. d. R. kein Ausschluss vom Nutzen	Meritorische Güter Vom Markt nicht oder zu nicht akzeptablen Preisen bereit gestellte, politisch gewollte Güter, z. B. ♦ Gesundheit ♦ Bildung ♦ Kultur ♦ Transport

Der Vollständigkeit halber seien noch die sogenannten *Mischgüter* genannt. Hierbei handelt es sich um Güter oder Dienstleistungen, die wie Kollektivgüter grundsätzlich allen kostenlos angeboten werden, z. B. eine Autobahn oder eine Impfung. Es ist allerdings möglich, die Nutzung für bestimmte Gruppen kostenpflichtig zu machen (z. B. durch eine LKW-Maut), oder auch zu beschränken. Bei einer Impfung, die von sehr vielen genutzt wird, können auch diejenigen profitieren, die sich nicht impfen lassen, weil bei einer hohen Impfquote Immunität für alle erreicht wird.

2 Instrumente der Finanzpolitik

Nachdem im ersten Kapitel erläutert wurde, was Finanzpolitik ist, wie sie sich von der Finanzwirtschaft und der Geldpolitik der Notenbank abgrenzt und welche Ziele und Aufgaben die Finanzpolitik hat, werden jetzt ihre *Instrumente* beschrieben. Im darauffolgenden Kapitel beschäftigen wir uns dann mit den *Wirkungen* der Finanzpolitik.

2.1 Die Staatseinnahmen

Bei den Staatseinnahmen denken wohl die allermeisten sofort an die Steuern. Allerdings sind die Steuern zwar die wichtigste, keineswegs jedoch die einzige Einnahmequelle des Staates.

Steuern sind Zwangsabgaben ohne Anspruch auf Gegenleistung. Zwang bedeutet: Der Staat kann nicht nur festlegen, wer und was wie hoch besteuert wird, sondern er hat darüber hinaus auch das Recht, die Steuern mit Hilfe von Zwangsmaßnahmen einzutreiben. Ohne Anspruch auf Gegenleistung heißt: Der Steuerzahler kann nicht verlangen, dass ihm für seine gezahlten Steuern eine bestimmte, von ihm gewünschte Gegenleistung gewährt wird.

So wie wir alle in der einen oder anderen Weise Steuern zahlen, ohne dafür auf eine spezielle staatliche Leistung Anspruch zu haben, so müssen wir alle für einige staatliche Leistungen, wenn wir sie in Anspruch nehmen, Gebühren entrichten, z. B. für die Müllabfuhr, die Ausstellung eines Reisepasses oder die Nutzung einer staatlichen Kindertagesstätte. Die Höhe dieser Gebühren wird nicht zwischen Anbietern und Nachfragern ausgehandelt, sondern von den zuständigen staatlichen Stellen festgelegt und in einer Gebührenordnung veröffentlicht. Dahinter steckt folgende Idee: Wer eine ganz indivi-

duell zurechenbare staatliche Leistung in Anspruch nimmt, soll sich zumindest an den Kosten beteiligen. Die Gebühren decken in der Regel allerdings nur einen geringen Teil der Kosten für die Leistung, weil der Staat aus sozial- und gesellschaftspolitischen Erwägungen die Entgelte so niedrig ansetzt, dass jeder sich unverzichtbare Dinge wie etwa die Müllabfuhr auch leisten kann. Der Rest der Kosten muss durch staatliche Zuschüsse ausgeglichen werden, die wiederum aus Steuereinnahmen stammen. Tabelle 2.1 zeigt, inwieweit einzelne kommunale Einrichtungen im Jahr 2005 ihre Kosten mit Gebühren abgedeckt haben. Die Kostendeckungsgrade dürften sich bis heute nicht wesentlich geändert haben.

Tab. 2.1: *Kostendeckungsgrad¹ kommunaler Gebührenhaushalte in der Bundesrepublik Deutschland 2005 (Zimmermann 2009, 132)*

Einrichtungen	Kostendeckungsgrad (in %)
Abwasserbeseitigung	87,7
Abfallbeseitigung	92,1
Friedhöfe	71,2
Kindertagesstätten	11,9
Rettungsdienst	85,0
Straßenreinigung	69,6
Theater	11,6
Bäder	21,4
Volkshochschulen	34,7
Museen	6,8
Büchereien	6,8
Musikschulen	36,0

¹ Anteil der Gebühren an den Ausgaben der betreffenden Einrichtung.

Gebühren sind das Teilentgelt für eine Leistung des Staates, die ein Einzelner nachweisbar in Anspruch nimmt. Das ist bei *Beiträgen* – einer weiteren Einnahmequelle des Staates – nicht unbedingt der Fall. So müssen etwa Grundstückseigentümer für die Erschließung ihres Grundstücks, d. h. die Anbindung an die Strom-, Gas- und Wasserversorgung, an die Abwasserentsorgung sowie an das Straßennetz zwangsweise Beiträge entrichten – unabhängig davon, ob und in welchem Umfang sie das Grundstück und damit die staatliche Versorgungsleistung nutzen.

Weitere Einnahmen gewinnt der Staat aus *Sonderabgaben*. Hierbei handelt es sich um steuerähnliche Geldzahlungen an den Staat, die nur von speziellen Gruppen zu leisten sind und deren Verwendung – im Unterschied zu Steuern – zweckgebunden ist. So erheben viele Gemeinden in Urlaubsregionen von ihren ortsansässigen Selbständigen und Gewerbetreibenden eine sogenannte Fremdenverkehrsabgabe. Damit sollen die Kosten abgedeckt werden, die einer Gemeinde entstehen, wenn sie sich für Touristen attraktiv machen will (Werbemaßnahmen, Verschönerung des Ortsbildes, Durchführung von Veranstaltungen). Denn wenn viele ihren Urlaub in einer Gemeinde verbringen, profitieren fast alle ortsansässigen Freiberufler und Gewerbetreibenden. Aber auch die, die aus dem Fremdenverkehr keinen wirtschaftlichen Nutzen ziehen, müssen die Fremdenverkehrsabgabe zahlen. Die Touristen ihrerseits werden mit einer sogenannten Kurtaxe belastet, ein Entgelt, mit dem die Kosten für die Erhaltung der für die Urlauber geschaffenen Einrichtungen abgedeckt werden sollen, gleichgültig, ob sie im Einzelfall genutzt werden oder nicht. Weitere Beispiele für Sonderabgaben sind die Abwasserabgabe sowie Fischerei- und Jagdabgaben.

Schließlich sollen noch die *Konzessionsabgaben* erwähnt werden. Sie sind von Versorgungsunternehmen zu entrichten, wenn sie bei der Verlegung von Gas- Wasser- oder Stromleitungen, die der Versorgung von Verbrauchern in einem Gebiet dienen, öffentliche Straßen, Wege und Plätze nutzen (Konzession = Erlaubnis, Zugeständnis).

Die verschiedenen Abgabearten ließen sich jeweils noch unterteilen. Darauf soll hier verzichtet werden. Wer sich mit Finanzpolitik