



Eidgenössische Finanzverwaltung, Bundesgasse 3, CH-3003 Bern  
Administration fédérale des finances, Bundesgasse 3, CH-3003 Berne  
Amministrazione federale delle finanze, Bundesgasse 3, CH-3003 Berna  
Swiss Federal Finance Administration, Bundesgasse 3, CH-3003 Bern

**Dok.-Nr.: ÖT/1999/7i**

Autor:

B. Jeitziner

## **Ziele der Finanzpolitik**

Hintergrundpapier zum Finanzleitbild

Februar 1999

Die Arbeiten des Ökonomenteams EFV spiegeln nicht notwendigerweise die offiziellen Positionen des Amtes, des Departements oder des Bundesrats wider. Für die in den Arbeiten vertretenen Thesen und allfällige Irrtümer sind in erster Linie die Autoren selbst verantwortlich.

<b>1.</b>	<b>Das Allokationsziel.....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Das Verteilungsziel.....</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Das Stabilisierungsziel .....</b>	<b>7</b>

## Ziele der Finanzpolitik

### Hintergrundpapier zum Finanzleitbild

---

Staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsablauf werden grundsätzlich mit der Verfolgung von Allokations-, Verteilungs- und Stabilitätszielen gerechtfertigt.<sup>1</sup> Allokationspolitische Eingriffe beruhen auf dem Argument, dass Güter- und Faktormärkte versagen: Bestimmte Güter und Faktoren werden nicht in der gewünschten Art und Menge angeboten. Verteilungspolitische Eingriffe erfolgen, weil die Marktergebnisse von den politisch erwünschten Ergebnissen abweichen. Bei stabilitätspolitischen Eingriffen wird versucht, Schwankungen des privaten Sektors auszugleichen. In allen drei Fällen gelangen finanzpolitische Instrumente zum Einsatz.

#### 1. Das Allokationsziel

Unter Allokation versteht man den Einsatz der Produktionsfaktoren zur Herstellung von Gütern und Dienstleistungen gemäss den Präferenzen der Bürger. Marktversagen führt dazu, dass der bestmögliche Einsatz von Produktionsfaktoren verfehlt wird. Allokationspolitische Eingriffe des Staates zielen auf die Korrektur von Marktversagen ab. Die Existenz von Marktversagen begründet jedoch lediglich einen Lenkungsbedarf der Marktwirtschaft. Offen bleibt, ob und allenfalls wie diese Funktionsprobleme mit staatlichen Eingriffen tatsächlich korrigiert werden können. Hierzu müssen Marktunvollkommenheiten und „Staatsversagen“ gegeneinander aufgewogen werden.

Märkte können aus verschiedenen Gründen versagen:

- *es gibt Güter ohne Märkte (externe Effekte und öffentliche Güter);*
- *Fehlinformation führt zu Fehlanpassungen bei den Marktteilnehmern;*
- *Anpassungskosten verhindern eine Anpassung an veränderte Marktbedingungen;*
- *die Anpassung an veränderte Marktbedingungen benötigt Zeit;*
- *Marktteilnehmer können marktmächtige Positionen erlangen.*

---

<sup>1</sup> Diese allgemein akzeptierte Dreiteilung wurde von Musgrave eingeführt. Vgl. R.A. Musgrave und P.B. Musgrave (1973), *Public Finance in Theory and Practice*, MacGraw-Hill, New York et al. 1973. Für die Entwicklung dieser finanzpolitischen Ziele im Zeitablauf vgl. Zimmermann, Horst, und Klaus-Dirk Henke, *Finanzwissenschaft*. 7. Aufl., München 1994, 6f.

Die Diskussion dieser Argumente ist Gegenstand der Theorie des Marktversagens<sup>2</sup>.

Ein wichtiger Grund für Marktversagen ist das Auftreten von Externalitäten. Darunter versteht man Handlungsfolgen, die nicht beim Verursacher anfallen und nicht abgegolten werden<sup>3</sup>. Öffentliche Güter sind ein Spezialfall von Externalitäten. Diese Güter weisen Merkmale bei der Produktion und/oder dem Konsum auf (Nichtanwendbarkeit des Ausschlussprinzips und Nicht-Rivalität bei der Nutzung), die dazu führen, dass sie vom Markt gar nicht oder nicht in ausreichender Menge angeboten werden. Zum Allokationsziel gehört deshalb die Bereitstellung öffentlicher Güter. (Versorgungsziel).

Zu den Gütern, die aus demselben Grund nicht über den Markt bereitgestellt werden, gehören auch die Umweltgüter. *Umweltpolitische Zielsetzungen* können deshalb dem Allokationsziel zugeordnet werden. Die ökologische Zielsetzung ist die langfristige Erhaltung der natürlichen Umwelt. Die Erreichung dieses Ziels ist durch eine klassische Kollektivgutproblematik gefährdet. Das langfristige ökologische Gleichgewicht wird vor allem durch die massive Überproduktion von negativen Externalitäten (gesellschaftlichen Kosten) verfehlt. Mit dem Einsatz finanzpolitischer Instrumente können diese externen Effekte internalisiert werden. „Internalisierung“ bedeutet, dass die zuvor externen Kosten vom Verursacher (Emittenten) selber getragen werden müssen. Die Preisrelationen sind nicht mehr verzerrt, sie widerspiegeln die relativen Knappheiten auf korrekter Weise. Die schädlichen Aktivitäten werden verringert und die damit verbundenen gesellschaftlichen Kosten können vermieden werden. Dies ist ein klassischer Fall für die Lenkungsfunktion finanzpolitischer Massnahmen. Mit einer ökologischen Steuerreform (Ökosteuern) soll dieses Ziel angestrebt werden.

Neben der umweltpolitischen Zielsetzung können auch die *wachstumspolitischen Zielsetzungen* dem Allokationsziel zugeordnet werden. „Die Stabilisierungspolitik hat Einfluss auf die Allokation, u.a. weil erst ein voll (bzw. normal) ausgelastetes Produktionspotential eine effiziente Ressourcenverwendung signalisiert. Insofern kann die

---

<sup>2</sup> Vgl. stellvertretend für die umfangreiche Literatur Streit, Manfred E., *Theorie der Wirtschaftspolitik*, 4. Aufl., 1991 Kapitel 3, 66-131.

<sup>3</sup> Beachte die Unterscheidung zwischen pekuniären und technologischen Externalitäten. Im Gegensatz zu den technologischen Externalitäten werden pekuniäre Externalitäten marktmässig abgegolten. Sie haben deshalb keine Wohlfahrtseffekte.

Stabilitätspolitik auch als Unterziel des Allokationsziels verstanden werden.“<sup>4</sup> Die Wachstumspolitik umfasst den dynamischen Aspekt der Allokationsfunktion des öffentlichen Sektors<sup>5</sup>.

Finanzpolitische Massnahmen beeinflussen Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage, Konsum-, Spar- und Investitionsverhalten. Sie können deshalb gezielt zu Lenkungszwecken eingesetzt werden. Der Einsatz und die Verwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen wird derart beeinflusst, dass es zu einem anderen Ergebnis kommt, als die privaten Aktivitäten im marktwirtschaftlichen Abstimmungsprozess hervorgebracht hätten. Dabei ist aber besonders auf Glaubwürdigkeit, Verlässlichkeit, und Nachhaltigkeit dieser Eingriffe zu achten.

Eine vordringliche allokationspolitische Aufgabe des Staates in einer Marktwirtschaft besteht darin, die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zu sichern (Schaffen von Grundlagen und Freiräumen für das Wirken von Marktprozessen). Die daraus abgeleitete Forderung nach einer konsequenten Wettbewerbspolitik ist nicht unmittelbar Gegenstand der öffentlichen Finanzen. Finanzpolitische Massnahmen haben aber mittelbar Auswirkungen auf den Wettbewerb. Die Finanzpolitik trägt diesen Auswirkungen Rechnung. (Eine umfassende Zusammenstellung der Einsatzmöglichkeiten, die dem öffentlichen Sektor im Rahmen seiner Allokationsfunktion zur Verfügung stehen, findet sich in Nowotny 1991 63. Die Allokationsfunktion des öffentlichen Sektors wird in Nowotny 1996, Kapitel 21, ausführlich diskutiert).

## **2. Das Verteilungsziel**

Das **Verteilungsziel** beinhaltet eine Veränderung der Voraussetzungen und Ergebnisse der sich marktmässig ergebenden Verteilung (Korrektur der primären Einkommensverteilung). Grundsätzlich zielen verteilungspolitische Eingriffe auf eine Annäherung an eine „gerechte“ Verteilung ab. Es gibt jedoch sehr verschiedene Begriffe von Gerechtigkeit. Die Anhänger der unterschiedlichen Konzepte sind nicht entweder gerecht oder nicht gerecht. Sie haben nur unterschiedliche Vorstellungen von Gerechtigkeit.

---

<sup>4</sup> Brümmerhoff, Dieter, Finanzwissenschaft, 7. Aufl., 1996 6; vgl. auch Zimmermann/Henke 1994 3.

<sup>5</sup> Nowotny, Ewald, Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft, 3. Aufl., 1996, 91.

Aus der *Wohlfahrtsökonomie* sind verschiedene Konzepte von Verteilungsgerechtigkeit bekannt. Die extremen Positionen werden dabei von der Benthamischen Wohlfahrtsökonomie einerseits (Verteilung spielt keine Rolle, gesellschaftliche Wohlfahrt ist verteilungsunabhängig) und Verfechtern einer streng egalitären Lösung andererseits eingenommen. Die Nash-Lösung, die Rawls-Lösung, und die gemässigt egalitäre Lösung liegen zwischen diesen beiden Extrempunkten. Die Nash-Lösung besagt, dass eine Umverteilung als gesellschaftlich indifferent gilt, wenn der Nutzenzuwachs des (empfangenden) Reicheren den Nutzenverlust des (abgebenden) Ärmeren übertrifft. Bei Rawls wird das gesellschaftliche Nutzenniveau durch das Nutzenniveau des ärmsten Mitglieds der Gesellschaft bestimmt. Eine Umverteilung zulasten der absoluten Position der Ärmeren lässt sich bei Rawls gesellschaftlich nie rechtfertigen. Bei der gemässigt egalitären Lösung darf das eine Individuum nur mehr bekommen, wenn das andere Individuum auch mehr bekommt, wobei der Nutzenzuwachs nicht gleich gross sein muss. Zu beachten ist, dass bei diesen wohlfahrtsökonomischen Ansätzen kardinale Nutzenmessung unterstellt wird, und dass der kollektive Entscheidungsprozess nicht thematisiert wird. Beide Probleme sind ungelöst. Damit sind diese Konzepte nicht von praktischer Relevanz. Die Schwierigkeit besteht darin, dass in der politischen Diskussion trotzdem das eine oder andere Verteilungskonzept (implizit oder explizit) unterstellt wird, das Fehlen der Voraussetzungen jedoch missachtet wird.

Auch das viel zitierte *Leistungsfähigkeitsprinzip* vermag die „gerechte“ Verteilung nicht zu bestimmen. Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist vereinbar mit progressiver, proportionaler und regressiver Besteuerung.

Fazit: Die Entscheidung darüber, welche Verteilung gesellschaftlich als „gerecht“ gelten soll, ist ein Werturteil, das nur auf politischem Weg gefällt werden kann<sup>6</sup>.

Aufgabe der Finanzpolitik ist es, auf die Opportunitätskosten alternativer Verteilungslösungen hinzuweisen, und die effizientesten Instrumente zur Erreichung konkreter Verteilungsziele vorzuschlagen. Einnahmenseitig geht es vor allem um die Frage der Steuergerechtigkeit. Steuern müssen als „gerecht“ empfunden werden. Ausgabenseitig

---

<sup>6</sup> Dies ist ein klassisches Beispiel für die Arbeitsteilung zwischen Politik und Ökonomie. Die Werturteilsfreiheit der Ökonomie als Wissenschaft wird vor allem vom kritischen Rationalismus gefordert.

steht die gleichmässige Versorgung mit öffentlichen Gütern (im weitesten Sinne) im Vordergrund.

Die Diskussionen um Verteilungsgerechtigkeit konzentrieren sich auf die Angleichung von Einkommen und Vermögen. Das Verteilungsziel weist jedoch zahlreiche weitere (meist vernachlässigte) Dimensionen auf<sup>7</sup>. Dazu gehört beispielsweise die intertemporale Verteilung, die im Zusammenhang mit der öffentlichen Verschuldung eine zentrale Rolle spielt. Die regionale Verteilungsfrage steht beim Finanzausgleich im Zentrum. Konsum, Nutzen, Macht, und Chancen sind weitere Zielgrössen der Verteilungspolitik. Grundsätzlich muss unter dem Aspekt der Gerechtigkeit zwischen Prozessgerechtigkeit und Ergebnisgleichheit unterschieden werden<sup>8</sup>.

### 3. Das Stabilisierungsziel

**Stabilisierungsziele** beinhalten die Glättung von Konjunktur- und Wachstumsschwankungen und die volle Auslastung des volkswirtschaftlichen Produktionspotentials<sup>9</sup>. Häufig wird nach dem Kriterium der Fristigkeit zwischen Konjunktur- und Wachstumszielen unterschieden. Die Konjunkturpolitik strebt kurz- und mittelfristig eine ausgeglichene Auslastung des volkswirtschaftlichen Produktionspotentials an. Die Wachstumspolitik zielt auf die langfristige Ausweitung des volkswirtschaftlichen Produktionspotentials ab. Wie bereits erwähnt, kann die Wachstumspolitik dem Allokationsziel zugeordnet werden.

Mit finanzpolitischen Massnahmen können Konjunktur und Wachstum beeinflusst werden. Öffentliche Finanzen müssen konjunktur- und wachstumsverträglich sein.

Aus den wirtschaftspolitischen Zielen Allokation, Verteilung und Stabilisierung werden die Staatsaufgaben abgeleitet. Die Erfüllung von Aufgaben ist mit Ausgaben verbunden. Zur Finanzierung dieser Ausgaben müssen Einnahmen beschafft werden. Die Beschaffung von Einnahmen zur Finanzierung der Ausgaben ist die klassische **fiskalische Zielsetzung**.

---

<sup>7</sup> Zu den Dimensionen der Verteilungsfrage vgl. z.B. Streit 1991 S. 154-158.

<sup>8</sup> Für ein Beispiel vgl. Schwarz G., Die Marktwirtschaft als Teufelswerk, NZZ, 31.12.1998 S. 27.

<sup>9</sup> Hinzu kommt das Ziel der Preisniveaustabilität, das durch die Geldpolitik anzustreben ist.

Die Einnahmen sind auf effiziente und kostengünstige Weise zu beschaffen, und die Mittel sind sparsam zu verwenden.

Die Beziehungen zwischen den wirtschaftspolitischen und den fiskalischen Zielen, sowie die Beziehungen zwischen den drei wirtschaftspolitischen Zielen bedürfen der Klärung:

- *Die fiskalische Zielsetzung resultiert aus der Verfolgung wirtschaftspolitischer Ziele. Sie ist den wirtschaftspolitischen Zielen nachgeordnet. Das fiskalische Ziel kann somit nicht als eigenständiges Ziel angesehen werden<sup>10</sup>. Dieser Zusammenhang impliziert, dass über die fiskalische Zielsetzung erst dann diskutiert werden sollte, wenn die vorgelagerten wirtschaftspolitischen Zielsetzungen eindeutig geklärt sind. Eine Finanzpolitik, die sich auf die isolierte Diskussion rein fiskalischer Zielsetzungen beschränkt, wird ihrer eigentlichen Aufgabe nicht gerecht.*
- *Zwischen Allokations-, Verteilungs- und Stabilisierungszielen bestehen enge Verbindungen<sup>11</sup>. Massnahmen zur Erreichung eines Zieles wirken sich auf die anderen Ziele aus. Problematisch sind die ausgeprägten Zielkonflikte, insbesondere zwischen Allokations- und Verteilungszielen<sup>12</sup>. Diese können letztlich nur politisch entschieden werden. Bei der Entscheidung für ein bestimmtes Ziel müssen die Kosten in Betracht gezogen werden, die in Form von Einbussen beim Erreichungsgrad der übrigen Ziele anfallen. Zielkonflikte zwischen Allokation und Verteilung können durch eine strikte Trennung von allokations- und verteilungspolitischen Massnahmen entschärft werden.*

\* \* \*

---

<sup>10</sup> Vgl. Brümmerhoff 1996 7; Zimmermann/Henke 1994 6.

<sup>11</sup> „Diese Interdependenzen der Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsaktivitäten des Staates überraschen nicht, da alle diese Aktivitäten den marktwirtschaftlichen Prozess berühren, dieser Prozess jedoch unter anderem dadurch gekennzeichnet ist, dass Allokation und Distribution in ihm simultan bestimmt werden.“ Timm, H., Finanzwirtschaftliche Allokationspolitik, HdF, Bd. III, 3. Aufl., 1981 137.

<sup>12</sup> Für eine Diskussion der Zielkonflikte zwischen Lenkungs- bzw. Allokationszweck und Fiskalzweck vgl. z.B. Homburg, Stefan, Allgemeine Steuerlehre. München 1997, 6.  
Zu den Allokationsfolgen von Verteilungskorrekturen vgl. z.B. Streit 1991 S. 170-174.