

Folkers, Cay

Article — Digitized Version

## Die Konsequenzen des Staatsversagens

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Folkers, Cay (1986) : Die Konsequenzen des Staatsversagens, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 4, pp. 208-212

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136151>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Die Konsequenzen des Staatsversagens

Cay Folkers, Stuttgart-Hohenheim

**Staatliches Versagen kann grundsätzlich in keinem Bereich der öffentlichen Tätigkeit ausgeschlossen werden. Besonders kostspielige Beispiele sind die Fehlverwendung von Staatsschulden, Umverteilungen zugunsten dominierender politischer Gruppen oder Wechselwähler sowie Fehlentwicklungen im Bereich der Subventionen. Können gesetzliche Konsolidierungsautomatismen und konstitutionelle Regeln für die öffentlichen Finanzen, wie sie in den Vereinigten Staaten mit dem „Gramm-Rudman-Gesetz“ vom Dezember 1985 eingeführt wurden, Abhilfe schaffen?**

Wenngleich sich die moderne Wohlfahrtsökonomik von manchen Seiten dem Vorwurf mangelnder Realitätsbezogenheit ausgesetzt sieht, hat sie eine nicht zu unterschätzende praktische Bedeutung für die Ausdehnung der Staatstätigkeit gehabt. Sie liefert mit dem Konzept des Marktversagens das zentrale Argument für die Zuweisung von Aufgaben an den Staat. Der Grundgedanke ist einfach. Kann gezeigt werden, daß der Marktprozeß in einem bestimmten Bereich ein gesellschaftlich optimales Ergebnis aus Gründen verfehlt, die mit wettbewerbspolitischen Maßnahmen nicht zu beheben sind, so wird daraus die Schlußfolgerung abgeleitet, der Staat solle die betreffende Aktivität zur Korrektur des Marktversagens entweder in eigene Regie übernehmen oder lenkenden Eingriffen unterwerfen. Ausgehend von dem klassischen Problem der Bereitstellung öffentlicher Güter wurden im Verlauf der Zeit immer neue Fälle von Marktversagen und korrespondierendem Staatseingriff begründet. Manche dieser Argumentationen beruhen auf einer fehlerhaften Verwendung des Konzepts, beispielsweise wenn die zu behobenden Probleme erst durch die Außerkraftsetzung eines Marktprozesses und damit durch das Gegenteil von Marktversagen bedingt sind.

Das entscheidende Problem des Ansatzes besteht allerdings in der Tatsache, daß er auf einem gedanklichen Fehler beruht: er vergleicht unvergleichbare Alternativen und zieht folglich unzulässige Schlüsse. Er beruht einerseits auf der positiven Analyse der unvollkommenen Ergebnisse eines realen Marktprozesses, andererseits auf der normativen Fiktion eines idealen Staates, der alle relevanten Informationen und politischen Fähig-

keiten besitzt, um gesellschaftlich optimale oder doch zumindest superiore Ergebnisse zu erzeugen. Bei diesem Argumentationsmuster ist das Ergebnis vorgezeichnet: der Markt muß in allen Fällen schlechter abschneiden. Der einzig relevante Ansatz besteht demgegenüber in der Frage, ob der reale – und nicht der ideale – staatliche Prozeß ein besseres Ergebnis als der reale Markt erwarten läßt. Märkte können versagen, aber der Staat kann ebenfalls versagen. Marktversagen begründet keineswegs die Notwendigkeit zu staatlicher Intervention, denn durch staatliche Intervention kann die Situation auch verschlechtert werden. Die zunehmenden Probleme im Gefolge staatlicher Eingriffe deuten darauf hin, daß die Ignorierung des Staatsversagens nicht ohne Folgen geblieben ist.

Die in den vergangenen Jahren entstandene, allerdings in manchen Bereichen noch nicht hinreichend entwickelte Theorie des Staatsversagens untersucht mit dem gleichen analytischen Ansatz wie die Theorie des Marktversagens die ökonomischen Prinzipien staatlicher Entscheidungsmechanismen. Staatsversagen liegt vor, wenn unter bestimmten Konstellationen systematisch mit Ergebnissen politischer und/oder bürokratischer Prozesse zu rechnen ist, die den Präferenzen der Wähler nicht entsprechen. Die Folge ist, daß staatliche Interventionen weniger häufig angezeigt sind und Entstaatlichungen der betreffenden Aufgabenbereiche vorteilhaft werden können. Eine zweite Konsequenz besteht darin, aus den Erkenntnissen über die Ursachen politischer und bürokratischer Unvollkommenheiten institutionelle Änderungen abzuleiten, die verbesserte Ergebnisse des staatlichen Handelns erwarten lassen<sup>1</sup>. Damit wird die klassische Fragestellung der Begründung von Institutionen, die die Funktionsfähigkeit von Märkten gewährleisten, auf den alternativen Allokationsmechanismus des Staates übertragen. Es entsteht eine Theorie der Finanzverfassung, die weniger von for-

---

*Prof. Dr. Cay Folkers, 43, ist Ordinarius für Finanzwissenschaft am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim.*

malen Rechtsgrundsätzen als von politisch-ökonomischen Mechanismen geprägt ist und den Ordnungsrahmen für eine funktionsfähige Finanzwirtschaft des Staates setzt. Das optimale Verhältnis von Markt und Staat hängt nicht zuletzt von den institutionellen Bedingungen in beiden Bereichen ab, so daß neue Regeln zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung auch den Umfang der wünschenswerten staatlichen Tätigkeit erweitern können.

### Ein aktueller Ansatz

Staatliches Versagen kann grundsätzlich in keinem Bereich öffentlicher Tätigkeit ausgeschlossen werden; es kann bei der Bereitstellung öffentlicher Güter ebenso wie bei Interventionsaktivitäten zum Zwecke der Umverteilung oder der Konjunkturstabilisierung auftreten. Ein besonders auffallendes Beispiel stellt die verfassungsmäßige Möglichkeit zum Einsatz der Staatsverschuldung in gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichten dar. Die Staatsverschuldung ist ein politisch besonders attraktives Finanzierungsinstrument. Sie ermöglicht wählerwirksame Ausgabenprogramme, ohne daß Stimmenverluste im Gefolge von Steuererhöhungen befürchtet werden müssen, denn sie erzeugt bei den Wählern die Illusion zusätzlicher Leistungen ohne entsprechende Belastungen. In der Tat ist der permanente Anstieg der Staatsverschuldung seit Einführung keynesianischer Defizitmöglichkeiten nicht durch konjunkturelle Erfordernisse der Volkswirtschaft, sondern durch politische Interessen der Entscheidungsträger zu erklären.

Will man einerseits die dauernde Fehlverwendung der Staatsschulden vermeiden, andererseits aber dem Staat dieses Finanzierungsinstrument aus bestimmten Gründen nicht völlig entziehen, so sind spezifische Regelungen erforderlich, die die Verschuldungsmöglichkeiten effektiv auf die erwünschten Fälle begrenzen. Wird der bestehende politisch-ökonomische Mechanismus nicht beachtet, so besteht die unabwendbare Folge in wachsenden Staatsschulden, die trotz der von ihnen ausgehenden Schäden weder verhindert noch abgebaut werden können.

Es ist nicht verwunderlich, daß die Entwicklung der Staatsverschuldung in den USA, die diese Tendenz besonders dramatisch belegt, erstmals zu einem Gesetzeswerk Anlaß gegeben hat, das die Fehlentwicklungen durch Begrenzung der Entscheidungsmöglichkeiten des Parlaments korrigieren will. Bei seinen Überlegungen zur Lösung des Defizitproblems ist der Kongreß nach zahlreichen jahrelangen Fehlschlägen zu der Erkenntnis gelangt, daß die notwendigen parlamentari-

schen Entscheidungen unter den gegebenen institutionellen Bedingungen nicht durchsetzbar sind. Er hat daher mit dem Gramm-Rudman(-Hollings)-Gesetz vom Dezember 1985 eine Selbstbindung beschlossen, die das Ziel des Defizitabbaus unabhängig von gegebenen parlamentarischen Konstellationen in einem automatischen Konsolidierungsverfahren erreichen will. Dabei handelt es sich nicht um eine Bankrotterklärung des Parlaments, sondern um einen Akt der Einsicht in politisch-ökonomische Mechanismen der repräsentativen Demokratie.

Zur Beseitigung des Haushaltsdefizits über sechs Jahre bis 1991 werden im Gesetz Höchstgrenzen für das Defizit jedes Jahres festgelegt, die jährlich um 36 Mrd. Dollar gesenkt werden. Das Gesetz verpflichtet den Präsidenten, diese Vorgaben in seinen Haushaltsvorlagen einzuhalten, und fordert vom Parlament, die Werte im normalen Beschlußverfahren nicht zu überschreiten. Falls dies nicht gelingt, setzt ein automatisches Kürzungsverfahren ein, in dem die Defizitgrenze durch überwiegend proportionale Kürzungen der Haushaltstitel durchgesetzt wird. Die Drohung einer unterschiedslosen Kürzung aller Titel soll bewirken, daß ein anders nicht möglicher parlamentarischer Kompromiß über Prioritäten für die Einschränkung von Ausgaben und/oder die Erhöhung von Steuern zustande kommt. Nur wenn diese Erwartung trügen sollte, werden die formelmäßig berechneten Kürzungen definitiv wirksam. Die Kürzungsautomatik stellt somit ein Ausnahmeverfahren dar, das die parlamentarische Entscheidungsfreiheit bei der Haushaltsgestaltung nur dann einschränkt, wenn der Kongreß seine eigenen Vorgaben für den Defizitabbau trotz verstärktem Druck auf zielkonforme Entscheidungen nicht einhält.

### Weitere Aspekte des Staatsversagens

Neben dem Defizitproblem finden sich in der neueren Literatur zahlreiche weitere Fälle für staatliches Versagen. Ausgehend von der Feststellung, daß die Individuen ihre Handlungen im öffentlichen wie im privaten Bereich primär an Eigeninteressen ausrichten, wird in den einschlägigen Analysen die Frage gestellt, inwieweit dieses beobachtbare Verhalten unter gegebenen institutionellen Bedingungen zu Ergebnissen führt, die im Sinne der Wählerpräferenzen ausfallen oder von diesen abweichen. Seit längerem ist bekannt, daß das System der Mehrheitswahl und der politische Wettbewerb nur sehr unvollkommen zur Durchsetzung von Wählerpräferenzen geeignet sind. Die staatliche Monopolposition führt wie in anderen Fällen mangelnden Wettbewerbs zu einer eingeschränkten Berücksichtigung von Nachfragerwünschen. Die Anreizstruktur der Bürokratie

<sup>1</sup> Vgl. hierzu z. B. Cay Folkers: Begrenzungen von Steuern und Staatsausgaben in den USA, Baden-Baden 1983, Kap. II.

ist kaum geeignet, wirtschaftliche und präferenzgerechte Ergebnisse zu erzeugen.

Besonders gravierend sind die Probleme im Bereich der Umverteilung. Es ist ein bekanntes Phänomen, daß Mehrheiten die ihnen vorteilhaften Programme durchsetzen und von der Allgemeinheit bzw. überwiegend von Minderheiten finanzieren lassen können. In der repräsentativen Demokratie ist vor allem das Verfahren verbreitet, einzelnen, wahlwichtigen Gruppen gezielt fühlbare Verteilungsvorteile zukommen zu lassen und die Lasten breit zu streuen. Die Folge ist, daß auf jeden der ungefragten Subventionsgeber nur ein relativ geringer Betrag entfällt, so daß der Nachteil beim einzelnen kaum wahrgenommen wird und nicht zu unerwünschten Konsequenzen bei der nächsten Wahl führt. Dieses Verfahren tendiert zu hohen Wohlfahrtseinbußen für alle und zu Vorteilen für die jeweils dominierenden politischen Gruppen sowie für potentielle Wechselwähler, ohne daß auch nur eine annähernde Gewähr für die Durchsetzung verteilungspolitischer Gerechtigkeit besteht. Der einzige Ausweg aus diesem Dilemma besteht in einer Reform der hierfür verantwortlichen Institutionen im Bereich der Subventionsvergabe und der Steuergesetzgebung. Appelle werden stets unwirksam bleiben. Das Gramm-Rudman-Gesetz kann auch für diesen Fall von Staatsversagen neue Denkanstöße liefern.

Das skizzierte Beispiel verdeutlicht eindringlich die Defekte der herkömmlichen Orthodoxie des Marktversagens, die sich bei der Begründung der distributiven Rolle des Staates auf das Unvermögen des Marktes zur Schaffung einer als sozial gerecht angesehenen Verteilung stützt. Es ist trügerisch, darauf zu hoffen, daß die Verzerrungen staatlichen Handelns durch Wahlentscheidungen behoben werden könnten. Ebensovienig wie die Konsumenten auf monopolisierten Märkten durch ihre Kaufentscheidungen die Qualität des Marktergebnisses verbessern können, ist dies für die Nachfrager öffentlicher Leistungen beim staatlichen Angebot möglich, sofern die Anbieterseite nicht geänderten Regeln unterworfen wird. Die Beschränkung politischer Handlungsspielräume durch institutionelle Reformen wird von den Politikern indessen ebensowenig geschätzt werden wie die Beschneidung marktlicher Machtpositionen von den betroffenen Unternehmen. Bei derartigen Maßnahmen in eigener Sache ist folglich sehr viel weniger politisches Interesse zu erwarten als bei Eingriffen in Marktprozesse. Erst in einer außerordentlichen Krisensituation wie im Falle der Staatsverschuldung in den USA werden diesbezügliche Regelungen unter dem Druck der Entwicklung möglich, wenn sich keine anderen Auswege mehr anbieten. Dieses Verhalten zeugt allerdings von politischer Kurzsichtig-

keit, da es geeignet ist, die relativen Nachteile staatlicher Tätigkeit verglichen mit dem Markt ständig zu verstärken.

### Verfahrensregelungen für das Defizitproblem

Die finanzpolitische Neuerung des Gramm-Rudman-Gesetzes besteht darin, daß die Ergebnisse staatlichen Versagens erstmals nicht durch diskretionäre Einzelmaßnahmen, sondern durch neue Verfahrensregeln beseitigt werden sollen. Bei derartigen Regeln geht es politisch darum, ein möglichst generelles, von breitem Konsens getragenes Verfahren zu schaffen, das keine konkret erkennbaren Nachteile für einzelne Gruppen aufweist, sondern Belastungen erst durch einen anonymen Automatismus erzeugt. Unter diesen Bedingungen können die Politiker sich als Verfechter der allseits geforderten Konsolidierung profilieren, ohne befürchten zu müssen, von ihren Wählern für resultierende Nachteile verantwortlich gemacht zu werden. Außerdem ist ein allgemeiner, gleichmäßiger Druck auf alle Haushaltstitel die Voraussetzung dafür, daß der notwendige Zwang zum Kompromiß entsteht.

Für die Analyse der Zusammenhänge erscheint es sinnvoll, gesetzliche Übergangsregeln, die wie im Falle des Konsolidierungsverfahrens nach Gramm-Rudman nur bis zur Korrektur der Fehlentwicklungen gelten, von den eigentlichen konstitutionellen Regeln zu unterscheiden, die das normale Verfahren zur Verhinderung von Staatsversagen für eine unbegrenzte Zeitdauer festlegen. Die zweite Art der Regel würde im gegebenen Fall eine neue verfassungsmäßige Defizitvorschrift beinhalten, die die Ursachen des bestehenden Konsolidierungsproblems beseitigt. Eine Konsolidierungsvorschrift, die nicht in eine neue konstitutionelle Regel mündet, muß als unzureichend gelten.

Hier liegt ein entscheidender Mangel des Gramm-Rudman-Gesetzes, denn es enthält keine Vorkehrungen gegen eine Wiederholung der bestehenden Probleme nach 1991. Dem Kongreß ging es offensichtlich nur darum, die aktuelle Verschuldungskrise zu lösen, ohne die Ursachen wirklich bekämpfen zu wollen. Hinzu kommt, daß auch das Verfahren als solches weit entfernt von einer idealen Konsolidierungsregel ist. Unter dem Druck starker Interessengruppen wurde die ursprüngliche proportionale Kürzungsformel mit so vielen Ausnahmen und Bedingungen versehen, daß letztlich nur noch knapp 50 % des Haushaltsvolumens uneingeschränkt betroffen sind. Eine Fülle von Einzelprogrammen, u. a. die meisten Sozialausgaben, sind der Kürzungsautomatik ganz oder teilweise entzogen. Außerdem muß das Kürzungsvolumen je zur Hälfte durch den militärischen und den zivilen Bereich aufgebracht wer-

den. Im Ergebnis ist von einem Teil des Haushalts ein Übermaß an Kürzungen zu erbringen und zugleich eine ungenügende Funktionsfähigkeit des Konsolidierungsverfahrens zu befürchten, da für große Teile des Budgets kein Druck auf politische Kompromisse besteht.

### Offene Fragen

Wenn sich aber herausstellt, daß das Gesetz kaum reale Kompromißmöglichkeiten bietet, könnten die Folgen in einem verstärkten Ausweichen auf Steuererhöhungen oder letztlich auch in einer Aufhebung des Gesetzes bestehen. Diese Tendenz wird durch die Sonderregelungen für das bei Verabschiedung des Gesetzes bereits laufende Haushaltsjahr 1986 noch verstärkt. Sie verlagern einen Teil der Kürzungen auf das Haushaltsjahr 1987 und machen es noch schwieriger, die Defizitgrenze in diesem Jahr einzuhalten. Die gleichen politisch-ökonomischen Zusammenhänge, die der Konsolidierung normalerweise im Wege stehen, haben auch den Mechanismus des Gesetzes ausgehöhlt. Die resultierenden Mängel bis hin zu einem möglichen Scheitern sind nicht dem Konzept als solchem, sondern den Ursachen für seine unzureichende Implementierung zuzuschreiben. Bei zukünftigen Ansätzen muß diese Lektion sehr sorgfältig beachtet werden.

Ein weiterer Problemkreis besteht in verfassungsrechtlichen Fragen, die noch nicht endgültig entschieden worden sind. Die zentrale Frage lautet, ob das Parlament überhaupt Teile seiner Haushaltsrechte auf ein von der Exekutive durchgeführtes Verfahren delegieren darf. Ein erstes Urteil bejaht diese Frage, es bemängelt allerdings die institutionelle Aufgabenzuordnung, bei der Teile der Exekutivfunktionen unter der Kontrolle der Legislative stehen, so daß der Grundsatz der Gewaltenteilung verletzt wird. Für den Fall, daß der gegenwärtige Mechanismus verfassungsrechtlich keinen Bestand hat, sieht das Gesetz bereits vorsorglich ein geändertes Verfahren vor, so daß die Konsolidierung nicht an der Verfassungsfrage scheitern muß. Auch im Hinblick auf die Klärung rechtlicher Fragen erfüllt das Gesetz somit eine wichtige Funktion für zukünftige Maßnahmen.

Neben den genannten Problemen sind wiederholt die gesamtwirtschaftlichen Implikationen des Kürzungsverfahrens kritisiert worden. Wenngleich das Gesetz in der Rezession die Möglichkeit einer Suspendierung des Verfahrens vorsieht, muß die entsprechende Regelung als unzureichend angesehen werden. Schlimmer noch: das Verfahren wirkt prozyklisch, da es bei verringerter Wirtschaftstätigkeit aufgrund der geringeren Steuereinnahmen höhere Kürzungsbeträge oder Steuererhöhungen notwendig macht. Außerdem ist es in seinen gesamtwirtschaftlichen Effekten erheblich anfällig gegen-

über Prognosefehlern. Diese Defekte wären zu vermeiden, wenn das Gesetz für die betroffenen Jahre anstelle von Defizitgrenzen Höchstwerte für die realen Staatsausgaben festlegen würde<sup>2</sup>. Bei dieser Alternative erfolgt der Defizitabbau verstärkt in Boomphasen, und die prozyklische Destabilisierung wird vermieden. Der Einwand gegen das gewählte Verfahren trifft, wie der Kritiker Duesenberry ausdrücklich betont, nicht das Konzept der Konsolidierungsautomatik, sondern lösbarer ökonomische Einzelfragen. Man sollte nicht in den Fehler verfallen, nach einer Phase der Ignorierung politisch-ökonomischer Mechanismen nunmehr die engeren ökonomischen Zusammenhänge zu vernachlässigen.

Aus den dargestellten Zusammenhängen wird deutlich, daß die Folgen des Staatsversagens weniger durch Appelle an politisches Verantwortungsbewußtsein als vielmehr durch bindende Restriktionen politischen Verhaltens zu beheben sind. Dabei müssen die notwendigen Konsolidierungsautomatismen durch konstitutionelle Regeln zur Verhinderung zukünftiger Fehlentwicklungen ergänzt werden. Es erscheint interessant, daß die Idee zu dem Gramm-Rudman-Gesetz einem Vorschlag entnommen ist, der den Konsolidierungsautomatismus als Übergangsvorschrift zu einer neuen verfassungsmäßigen Budgetausgleichsregel enthält<sup>3</sup>. Das Gesetz kann in seiner vorliegenden Form nicht nur aufgrund einiger der enthaltenen Verfahrensvorschriften, sondern auch wegen der fehlenden Anschlußregelung nicht als überzeugend gelten. Es ist allerdings zu bedenken, daß es sich um den ersten Ansatz eines neuen Konzepts der Finanzpolitik handelt, der für ein Grundstanzproblem unserer Wirtschaftsordnung wertvolle Erkenntnisse und Erfahrungen verspricht.

### Lösung des Subventionsproblems?

Die Analysen von Mechanismen des Staatsversagens lassen erkennen, daß es keineswegs stets einfach ist, institutionelle Vorkehrungen zu entwerfen, die die unerwünschten Aktivitäten bindend einschränken. Die Diskussion um das Gramm-Rudman-Gesetz wird jedoch Anlaß geben, die Untersuchungen mit diesem Ziel zu verstärken. Ein markantes Beispiel ist das bereits erwähnte Problem der Subventionen und Steuervergünstigungen, das weitreichende Parallelen mit der Konstellation erlaubt, die zur Vorlage des Gramm-Rudman-Gesetzes geführt hat. Auch in diesem Fall sehen die Politiker entgegen ihren Programmvorstellungen keine Möglichkeit zur Korrektur der Fehlentwicklungen. Der

<sup>2</sup> Siehe James S. Duesenberry: Focus on Spending Would Redeem Gramm-Rudman, in: The Wall Street Journal, Oct. 21, 1985.

<sup>3</sup> Vgl. Martin Anderson: The Budget Amendment – Not so Crazy after All, in: The New York Times, Aug. 30, 1985.

skizzierte Zusammenhang von spezifischen Begünstigungen und weitgestreuten Belastungen läßt jede Änderung unter Wahlgesichtspunkten utopisch erscheinen.

Abhilfe kann nur durch eine neue Subventionsgesetzgebung geschaffen werden, die einen Konsolidierungsautomatismus und eine dauernde Begrenzung von Subventionen möglichst mit Verfassungsrang vorschreibt. Ähnlich wie im Falle des Gramm-Rudman-Gesetzes sind auch bei diesem Problem aufgrund gewachsener Selbsterkenntnis Vorschläge mit entsprechender Zielrichtung aus dem politischen Bereich hervorgegangen. Vor einiger Zeit hat die niedersächsische Wirtschaftsministerin Birgit Breuel die gesetzliche Bindung des Verfahrens durch ein „Subventionsgrundsatzgesetz“ gefordert<sup>4</sup>. Inzwischen scheint diese Vorstellung allerdings unter dem Druck politischer Interessenkonstellationen wieder aufgegeben worden zu sein; anstelle bindender Regeln wird nunmehr die Einsetzung eines „Sachverständigengremiums zur Bewertung von Subventionen“ befürwortet. Dieser Kompromißvorschlag ist allerdings eher als eine Scheinlösung mit Alibicharakter anzusehen, die kaum zu dem gewünschten Effekt führen wird, da auch unabhängige Personen sich niemals vollständig von jenen Interessen abkoppeln können, die die Ursache der Fehlentwicklungen darstellen. Vor allem aber wären die Parlamente in keiner Weise verpflichtet, aus der Subventionsbewertung des Gremiums irgendwelche Konsequenzen zu ziehen.

### Grundlegende institutionelle Reformen

Notwendig ist demgegenüber eine konstitutionelle Vorschrift, die zunächst eine sehr enge und präzise Definition zulässiger Begünstigungstatbestände auf Dauer festlegt, um die Spielräume für die Gewährung gruppenspezifischer Vorteile zu begrenzen. Weiterhin ist eine quantitative Obergrenze für das Volumen der Begünstigungen, beispielsweise in Form eines deutlich unter

den bisherigen Werten liegenden Anteils des Steueraufkommens, zu fixieren. Ergänzend sollte jede bestehende Vergünstigung jährlich automatisch um einen bestimmten Prozentsatz gekürzt werden, so daß über längerfristig erforderliche Subventionen laufend erneut beschlossen werden müßte. Dadurch würde die bisher zu beobachtende Irreversibilität einmal gewährter Vorteile aufgelockert, da auch alte Subventionen im Rahmen der geltenden Obergrenze erkennbar zu Lasten anderer Maßnahmen gehen würden. Für die Übergangsphase ist schließlich eine automatisch wirkende Kürzungsregel vorzusehen, nach der das Vergünstigungsvolumen bis zum Erreichen der Obergrenze in festgelegten Schritten abgebaut wird. Die Kürzungen sollten bei mangelnder Einigungsfähigkeit des Parlaments proportional in allen Bereichen erfolgen, sofern die engere Definition der Vergünstigungen nicht eine völlige Aufhebung der betreffenden Maßnahme erfordert<sup>5</sup>.

Nur mit Konzepten dieser Art können die vorhandenen Fehlentwicklungen abgebaut und dauerhaft verhindert werden. Die Konsequenzen des Staatsversagens bestehen im Verteilungsbereich wie bei anderen Problemen allein in grundlegenden institutionellen Reformen, die auf die beobachtbaren Interessen und Verhaltensmuster von Politikern und Bürokraten abstellen. Das Problem der Subventionen scheint allerdings in der Bundesrepublik Deutschland politisch noch nicht als gravierend genug zu gelten, um derartigen Konzepten zum Durchbruch zu verhelfen. Es ist zu hoffen, daß das Gramm-Rudman-Gesetz trotz seiner Mängel nicht ganz erfolglos ist, denn in diesem Fall könnten von der Entwicklung in den USA neue Impulse für entsprechende Ansätze in der Bundesrepublik Deutschland ausgehen.

<sup>4</sup> Birgit Breuel: Eine Wirtschaft fürs Museum. Schluß mit den Alimerten für kranke Industrien, in: Die Zeit, Nr. 43, 21. Okt. 1983, S. 37.

<sup>5</sup> Vgl. zur genaueren theoretischen Begründung dieses Vorschlags Cay Folkers: Steuerreforminteressen und Steuervergünstigungen in positiver und institutioneller Perspektive, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 36, 1985, S. 274 ff.

**HERAUSGEBER:** HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Armin Gutowski, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah)l

**Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

**REDAKTION:**

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Rainer Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A., Dipl.-Vw. Klauspeter Zanzig

**Anschrift der Redaktion:** Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562306/307

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Copyright bei Verlag Weltarchiv GmbH.

**VERTRIEB:**

manager magazin Verlagsgesellschaft mbH, Marketingabteilung, Postfach 111060, 2000 Hamburg 11, Tel.: (040) 30 07624

**Bezugpreise:** Einzelheft: DM 8,50, Jahresabonnement DM 96,- (Studenten: DM 48,-)

**VERLAG UND HERSTELLUNG:**

**Verlag Weltarchiv GmbH**, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562500

**Anzeigenpreislste:** Nr. 13 vom 1. 1. 1983

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** Wünsch-Druck GmbH, 8430 Neumarkt/Opf.