

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Ed.)

**Article — Digitized Version**

## Einsparung öffentlicher Ausgaben, aber wo und wie?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Ed.) (1962) : Einsparung öffentlicher Ausgaben, aber wo und wie?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 42, Iss. 9, pp. 370-376

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133240>

**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.*

# Einsparung öffentlicher Ausgaben, aber wo und wie?

## Gesellschaftliche Notwendigkeiten und Haushaltspolitik

Unter drei Gesichtspunkten wird jeweils, wenn auch von verschiedenen Seiten, die Forderung nach einer Herabsetzung der öffentlichen Ausgaben gestellt, nämlich aus Gründen der Währungsstabilität, zur Dämpfung der überhitzten Konjunktur und schließlich aus Gründen der Sparsamkeit in der öffentlichen Haushaltswirtschaft. Ist diese Forderung wirklich berechtigt und realisierbar?

### **Besteht eine Gefährdung der Währungsstabilität?**

Die Währungsstabilität kann von einer übersteigerten Ausgabenwirtschaft des Staates nur gefährdet werden, wenn die Deckung dieser Ausgaben in ungesunder Weise erfolgt. Die Finanzierung ist ungesund, wenn der Staat seine Deckungsmittel nicht mehr in Steuern oder regulären, im Markt plazierten Anleihen findet, sondern auf die Notenbank zurückgreifen muß. In einer solchen Lage waren wir in den vergangenen Jahren nicht, und eine solche Notwendigkeit deutet sich auch in der Zukunft nicht als zwingend an.

### **Ausgabenbeschränkung als konjunkturpolitisches Mittel**

Die Frage der Ausgabenbeschränkung zu Zwecken der Konjunkturdämpfung ist weniger eindeutig mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten. Theoretisch und von den Erfahrungen der Krisenzeiten ausgehend, sollte der Staat antizyklische Finanzpolitik treiben, d. h. die Ausgaben in guten Zeiten drosseln und in schlechten Zeiten erhöhen. Ist es auch praktisch möglich? Was schlechte Zeiten sind, ist mit einiger Sicherheit zu beantworten. Was gute Zeiten sind, wird nicht schlechthin durch Tatsachen, wie Mangel an Arbeitskräften und Leistungskapazität dokumentiert. Wie ein Unternehmen, so kann auch die gesamtwirtschaftliche Verfassung im aktuellen Status gut und gleichwohl von latenten Gefahren

bedroht sein. Wir haben in Bund, Ländern und Gemeinden den Nachholbedarf, den der Krieg verursacht hat, bis heute noch nicht aufgeholt. Noch immer fehlen Wohnungen, Schulen, Krankenhäuser, Alters- und Jugendheime sowie sonstige soziale und kulturelle Einrichtungen.

### **Die Umstrukturierung des gesellschaftlichen Lebens . . .**

Vor allem stehen wir aber einer permanenten Umstrukturierung unseres gesellschaftlichen Lebens als Folge einer permanenten technischen Revolution gegenüber. Das ist das eigentliche Kennzeichen der Nachkriegszeit. Nicht mehr einzelne säkulare Erfindungen oder Ereignisse wie die Eisenbahn, die Elektrizität oder eine verhältnismäßig langsame Industrialisierung beeinflussen heute die gesellschaftliche Struktur, sondern die Industrie und mit ihr das gesamte Marktgeschehen sind in einem geradezu revolutionären Prozeß technischer Umbildung, dessen Ende nicht abzusehen ist.

Dazu kommt die notwendige Umorientierung auf politisch bedingte neue Markträume, sozusagen eine neue Art innerer Kolonisation, die an Stelle der alten Kolonisation getreten ist und bei der wir uns selbst jene Entwicklungshilfe leisten müssen, von der unsere weitere Lebenskraft abhängt. Schließlich ist, ökonomisch betrachtet, auch die äußere Entwicklungshilfe, jedenfalls für die Bundesrepublik, ein neuer Faktor, der zwar nicht in der Absicht, wohl aber in der Wirkung den expansiven Impulsen der kolonialen Zeit ähnelt.

### **. . . erfordert gewaltige Mittel**

Diese neuen gesellschaftlichen Notwendigkeiten müssen sich naturgemäß auch auf den Konten des Staates in gewaltigen Ausgabeblöcken niederschlagen. Änderungen unserer Infrastruktur auf dem

Gebiet der Verkehrsgestaltung, Anpassung des Städtebaus an die neuen gewerblichen und sozialen Notwendigkeiten, hygienische Vorsorge eines bisher nicht gekannten Umfangs bei der Abwasserregulierung und Luftreinigung, Gesundheitsfürsorge durch Anpassung der Krankenhäuser und ihrer Ausstattung an die Erfordernisse der Wissenschaft und schließlich Wissenschaftsförderung überhaupt in gewaltigem Umfang, das sind einfache Notwendigkeiten für die Zukunft, denen wir uns auch bei guter Konjunkturlage der Gegenwart nicht entziehen können. Es wäre ein Schildbürgerstreich, diese Investitionen zu kürzen und damit unsere Zukunft zu kompromittieren.

Auf einem anderen Gebiet scheint dagegen eine Revision durchaus am Platz. Die wirtschaftliche Umstrukturierung ist nicht überall erfolgt oder ausreichend erfolgt. Sie ist auf gewissen Gebieten durch erhebliche Subventionen aufgehalten worden. Für eine Übergangszeit mag die Notwendigkeit der Subventionierung gerechtfertigt sein, sie ist aber auf die Dauer nicht gerechtfertigt, wo marktwirtschaftlich eine übernommene Struktur nicht gehalten werden kann.

### **Beschränkte Elastizität des öffentlichen Haushalts**

Zur dritten Frage nach der notwendigen Sparsamkeit in den öffentlichen Haushalten kann ein Finanzminister natürlich im Grundsatz nur „ja“ sagen. Dieser Sparsamkeit wird aber im allgemeinen tatsächlich durch die beschränkte Elastizität des Haushaltsgebarens Rechnung getragen.

Unter den sogenannten fortdauernden Ausgaben liegt der größte Block, die Personalausgaben, fest. Es wäre eine unzulässige Simplifizierung der tatsächlichen Gegebenheiten, ein Einfrieren von Löhnen und Gehältern ausschließlich im öffentlichen Dienst für realisierbar zu halten. Es muß zudem mit einer gewissen stetigen Ausweitung

des personellen Apparats gerechnet werden, da eben die in der modernen Gesellschaft an den Staat herangetragenen Infrastrukturaufgaben auch eine Verstärkung der personellen Ausrüstung bedingen. Das Gebiet des Ausbaues der Universitäten und wissenschaftlichen Institute ist hierfür ein eklatantes Beispiel. Aber ebenso und aus den gleichen Gründen müssen diejenigen fortdauernden Ausgaben anschwellen, welche die Behörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Wege neuer oder verbesserter Leistungen brauchen. Jede neue Institution, die in Dienst gestellt wird, bringt neue und also zusätzliche laufende Ausgaben mit sich. Um auch hier ein Beispiel zu geben: Die sächlichen Ausgaben für Schule und Universität erhöhen sich in Hamburg nach den Voranschlägen für das Jahr 1963 um mehr als 14% gegenüber 1962.

Bei den einmaligen Ausgaben, die zum Teil als außerordentliche Ausgaben bezeichnet werden, fehlt es nicht minder an Bewegungsspielraum. In Wirklichkeit handelt es sich hier zu 90% um Fortsetzungsmaßnahmen und eben um jene unabdingbaren Infrastrukturvorhaben, denen wir uns nicht entziehen können. Ich glaube sogar, daß man gerade diese Ausgaben, auch ohne unmittelbare Rendite,

als werbende Ausgaben bezeichnen kann, weil sie der Zukunftssicherung dienen, da wir ohne sie unsere Lebenskraft und damit auch unsere steuerliche Ertragskraft einbüßen würden.

### **Mehr Eigenverantwortlichkeit notwendig!**

Mit diesem Bekenntnis zu einer gewissen Ausgabefreudigkeit soll aber naturgemäß nicht jede Forderung an den Staat legitimiert werden. Es muß mit Besorgnis zugegeben werden, daß im Staatsbürger von heute das Gefühl der Eigenverantwortlichkeit im Schwinden ist und daß manche Aufgaben als gesellschaftsnotwendig firmiert werden, die es keineswegs sind. Der Staat darf weder Träger privatwirtschaftlichen Risikos sein noch Aufgaben übernehmen, die nur Angelegenheit von interessierten Gemeinschaften oder Individuen sind und im Rahmen ihrer Interessen von ihnen selbst gelöst werden müssen. So wird sich also immer unter dem Gesichtspunkt der Sparsamkeit das Problem der Abgrenzung stellen und mit Anlegung eines strengen Maßstabes zu bemessen sein.

Insoweit ist eine Wachsamkeit in Permanenz, auch seitens der Öffentlichkeit, nur zu begrüßen.

*Senator Dr. Weichmann*

## **Vor den Einsparungen stehen Tabus!**

Eine Erörterung über die Einsparung öffentlicher Ausgaben sollte man teilen, indem man einerseits allgemein nach dem Sinn der Einsparungen fragt und andererseits nach ihrem Zeitpunkt. Die Antwort auf diesen Aspekt fällt leicht; denn der antizyklische Auftrag der Staatsfinanzwirtschaft wird heutzutage wohl von niemand mehr ernsthaft bestritten. Weil die Privatwirtschaftskonjunktur eine Wellenlinie geblieben ist, soll die Staatswirtschaftskonjunktur so verlaufen, daß durch gegenläufige Überlagerung die Auswirkungen der Wellen kaum zu spüren sind. Allerdings hat man mit diesem Grundsatz noch nicht die absolute Klarheit für den konkreten Fall

geschaffen. Welcher Zyklus der Produktion oder der Preise soll z.B. unterlaufen werden, in welcher Phase und mit welcher Dosis soll es geschehen? Darüber wird es in Staat und Gemeinden, bei den Kirchen und Sozialfisci immer aufs neue Diskussionen geben, zumal auch die am Auftragsvolumen beteiligten Unternehmer und Arbeitnehmer solche Auseinandersetzungen fördern. Partielle und generelle Interessen liegen hier nun einmal miteinander im Streite. Aber ungeachtet solch konkreter Differenzen gilt doch der Imperativ einer rationalen Staatsfinanzwirtschaft: Sorge primär für Vollbeschäftigung durch Stimulantien in der Flaute und durch Bremsen

während der Hochkonjunktur! Bei der raschen Phasenfolge des konjunkturellen Auf und Ab läuft kein Fiskus dabei Gefahr, mit großen Projekten zu spät zum Zuge zu kommen.

### **Große Staatsfinanzwirtschaft und „fiskalische Sparsamkeit“**

Schwieriger fällt einem die Beurteilung der generellen Maxime „fiskalische Sparsamkeit“. Diese läßt sich zwar mit viel Pathos vortragen. Aber umstritten bleiben ihre Vorzüge doch. Denn vom Gedeihen des öffentlichen, zwischenmenschlichen Ausschnitts unserer Existenz hängt mehr für den Wohlstand ab, als der Beurteiler meistens zugestehen will. Das starke Drittel des Bruttosozialprodukts, das sich in den öffentlichen Kassen sammelt und nach den Leitlinien der Staatsfinanzwirtschaft die Volkswirtschaft befruchtet, ist gewiß z.T. die Folge der Aufgabe, das Erbe der Kriege und der Kolonialpolitik dieses Jahrhunderts zu liquidieren. Der Lastenausgleich, die Rentenreform, teilweise auch die Grünen und Mittelstandspläne lassen sich neben die Kriegsoferversorgung, die Entwicklungshilfe und die Rüstungsetats stellen. Ein anderer, nicht minder gewichtiger Teil der öffentlichen Aufgaben ist aber einfach die Konsequenz der Verdichtung der Menschen im Staatsraum und der damit einhergehenden Kräftigung der zwischenmenschlichen Bedarfskategorien. Eine Großstadt in Gang zu halten, setzt mehr zur Befriedigung gelangenden öffentlichen Bedarf voraus als das Sozialleben eines flächenmäßig eben so großen bäuerlichen Distrikts, selbst dann, wenn es sich bei den Bauern nicht mehr um Selbstversorger handelt.

Also, eine große Staatsfinanzwirtschaft ist kein Zeichen leichtfertiger Ausgabensucht der Inhaber der Macht, sondern eine *conditio sine qua non* für die Staatsgesellschaft unserer Zeit. Die meisten Liberalen, die den Fiskus durch Steuervermeidung aushungern möchten, ahnen gar nicht, was sie sich damit selbst antun würden. Deshalb folgt ihnen auch auf der ganzen Welt kein Finanzminister oder Kämmerer mehr, selbst wenn er den liberalen

Parteien entstammt. Einmal ins Amt gelangt, unterliegt auch er dem Zwange zur Werksfortsetzung.

### **Übermaß an „Zwischenstaat“!**

Aber die Bereitschaft zur großen Staatsfinanzwirtschaft, zum „Kontrollsystem“, wie es der Finanzsoziologe Fritz Karl Mann vor 35 Jahren als unserer Epoche angemessen beschrieben hat, enthebt nicht der Aufgabe, auf Einsparungsmöglichkeiten zu sinnen oder sich doch wenigstens Rechenschaft zu geben, warum man diese oder jene nicht wahrnimmt.

In der jüngsten deutschen Finanzwirtschaft liegen die ungenutzten Einsparungsmöglichkeiten am ehesten in dem Übermaß an Zwischenstaat, das sich die 54,6 Mill. Westdeutschen leisten. Knappen Regierungsbezirken und zentralen Orten von provinzieller Bedeutung sowie halben Provinzen ohne gemeinsame Historie wird eine Staatlichkeit eingeräumt — mit Parlamenten, Regierungen, Wahlen und Wahlgeschenken, als sei tatsächlich Souveränität im Spiel. Daß sie es nicht sein kann, lehrt jeder Blick auf den horizontalen Finanzausgleich: „Staaten“ mit Subventionsbedarf für das Ordinarium sind ein Widerspruch in sich. Hier könnte Beachtliches eingespart werden; aber dieser Föderalismus ist tabu, und zwar nicht nur, weil er ein Besatzungserbe ist.

### **Nebenfiskus für Entwicklungshilfe**

Eine zweite Einsparungsmöglichkeit besteht auf außenpolitischem Gebiet, nämlich bei der Geschenkpraxis der sog. Entwicklungshilfe.

Zugegeben, die amerikanische Politik fordert auch von der Bundesrepublik, daß diese die Entwicklungspolitik zugunsten der selbstständig gewordenen Länder des äquatornahen Erdgürtels dotiert.

Der amerikanischen Forderung ist nicht vollständig auszuweichen. Aber hier wäre ein Nebenfiskus am Platze, der primär aus dem fiskalischen Niederschlag der in Westdeutschland stationierten Nato-Streitkräfte gespeist würde und hilfsweise aus Finanzströmen, die — wie die Kaffee- und Teesteuer — vor dem Siegeszug der allgemeinen Verbrauchs- und Umsatzbesteuerung einen finanzpolitischen Sinn der indirekten Breitenwirkung hatten, diesen aber längst eingeübt haben. Allerdings müßte man sich, um hier konstruktiv zu werden, von dem Etatprinzip der Nonaffekation der Einnahmen lösen und zur hilfsmässigen Verzweigung, die man zwar überall betreibt, aber nur selten zugibt, positiv einstellen.

### **Augiasstall der Subventionen!**

Die dritte Einsparungsmöglichkeit besteht auf dem weiten Sektor der Subventionen. Aber gerade dieses Gebiet ist hochgradig tabuiert. Staatliche Vergünstigungen finanzieller Art durchsetzen das Sozialleben so sehr, daß kein finanzpolitischer Herkules diesen Augiasstall je auszumisten vermöchte. Dabei muß hier besonders genau hingesehen werden: direkte Subventionen, d. h. Auszahlungen aus der Etatmasse, sind um keinen Deut schlimmer als die indirekten, die Einnahmeverzichte der Finanzgewalten. Beide Formen gehören als

Sporn und Strafe essentiell zur pluralistischen Sozialordnung, machen sie erst handlich und haltbar, aber verteuern wuchernd ihre Finanzgebarung. Wenn man schon einsparen will, kann man hier ansetzen, indem man Überholtes und Ausgeleiertes beschneidet und die Gleichmäßigkeit der Besteuerung wieder anstreben läßt.

### **Zeitliche Streckung der Ausgaben?**

Eine vierte Einsparungsmöglichkeit wird zur Zeit viel besprochen, ist aber nicht unbedenklich. Das ist die sog. zeitliche Streckung der Ausgaben. Zwar würden sich die Staatsdiener sehr wundern, wenn man ihnen zumuten würde, vierzehn statt zwölf Monate mit ihrem veranschlagtem Jahresgehalt auszukommen. Aber beim Straßen-, Schul- und Flottenbau, bei der Aufstellung von Divisionen, dem Ersatz von Anlagen der öffentlichen Hand glauben manche, hier gehe die Streckung unauffälliger und widerspruchsloser vor sich. M.E. ließe sich dieser Trick nur einmal anwenden, denn danach würde der gestreckte Teil der Etatansätze vom gewitzigten Parlament so bemessen, daß 14/14 zu 14/12 würden. Daß viele, auch Staatsaufgaben, z.B. im Verkehrswesen, solche Streckung nur zum Schaden der Allgemeinheit vertragen, braucht nicht unterstrichen zu werden, denn Bauen im Infrastrukturabschnitt bleibt billiger als Zuwarten. Nur ein Etatausschnitt scheint vorläufig die Streckung geradezu zu fordern; das sind die Etatansätze für die Entwicklungshilfe.



Die

**DEUTSCHE BUNDESBAHN**

unabhängig von Witterung und Jahreszeit für alle Güter

**Ihr Verkehrsunternehmen**

Bundesbahndirektion Hamburg

## **Bruttosozialprodukt und öffentlicher Bedarf**

So bleibt als Ergebnis der Einsparungsüberlegungen: da, wo Einsparungen sozialökonomisch denkbar sind, erfolgen sie aus politischen Gründen schwerlich; wo die Politik sie zuläßt, sind ihre sozialökonomischen Folgen bedenklicher, als es für den Gesamtzustand auf weite Sicht ohne die Einsparung wäre. Demnach sollte die Regel genügen, den öffentlichen Bedarf in Friedenszeiten nicht rascher wachsen zu lassen als in Parallele zum Bruttosozialprodukt. Die Parallellität braucht sich nicht mathema-

tisch exakt an die Kalenderjahre zu halten, sondern kann durchaus dem antizyklischen Auftrag gerecht werden. Wenn man dann die viel berufene Stabilerhaltung der Binnenkaufkraft der Währungseinheit noch mit ins Konzept hereinnehmen will, müssen allerdings die Wachstumsraten real und nicht nur nominal zum Maßstab genommen werden, eine Einsicht, der sich der Bundeswirtschaftsminister zwar für das Bundesbudget für 1962 verschloß, die er aber für das Jahr 1963 entsprechend seiner neuen Politik des Maßhaltens gewährt wissen will. (W. H.)

5. Bildung, Ausbildung und Forschung;
6. Subventionen;
7. Entwicklungshilfe;
8. Allgemeine Verwaltung und Justiz zur Durchführung dieser Aufgaben.

## **Weltpolitische Gegebenheiten entscheidend für Militärausgaben**

Die Bundesregierung behandelt die 18-Mrd.-DM-Forderung des Militärhaushalts 1963 als a priori gegeben und nicht diskutierbar; das kann natürlich für diesen Posten so wenig wie für irgend einen anderen gelten. Aber trotz möglicher Abstriche im einzelnen, wird man ihn bei den weltpolitischen Gegebenheiten nicht wesentlich zusammenstreichen können. Die Militärausgaben machten noch 1960 in der Bundesrepublik nur 3% des deutschen Sozialproduktes aus, in den USA dagegen 9% und im neutralen Schweden 5% der jeweiligen Sozialprodukte. Da man annimmt, daß die Sowjetunion etwa den gleichen Betrag für Rüstung ausgibt wie die USA, ist deren Prozentsatz vom Sozialprodukt also noch höher, da ihr Sozialprodukt niedriger als das der USA ist. Für den einzelnen Steuerzahler sind diese Rüstungsausgaben übrigens auch der Preis für das subjektive Gefühl der Sicherheit. Das gilt unabhängig von der Frage, ob diese Sicherheit mehr ist als eine Fata Morgana. Jedenfalls zahlen alle Völker der Erde heute diesen Preis ohne Murren, was logischerweise die objektive Sicherheit mehr gefährdet, als wenn kein Staat rüstete. Dieses Thema ist aber leider ein „alter Hut“.

Betrachten wir die Kriegsfolgenlasten, so sind diese eine Bürde der deutschen Geschichte, Kriegsopferversorgung, Wiedergutmachung, 131er-Pensionen usw. umfassend. Da wir nicht vor uns selbst weglaufen können, sind an diesem Posten keine nennenswerten Abstriche möglich.

## **Soziale Sicherheit unabdingbar**

Kommt der Posten der sozialen Leistungen, über den mit Vorliebe lamentiert wird. Aber gerade er ist die selbstverständliche Folge des modernen Massenstaates, der keine sozialen Erschütterungen ver-

## **Wer mehr fordert, muß auch mehr zahlen!**

Unser deutsches Verhältnis zum Staat war und ist durch zwei extreme Thesen gekennzeichnet. Einerseits soll der Staat allmächtig alles leisten, wobei sich die Staatslenker kühn als die Vollstrecker des Volksinteresses hinstellen. Das war bei den Nazis ebenso wie heute bei den Kommunisten in der deutschen Sowjetzone. Andererseits soll der Staat möglichst gar nichts selber unternehmen, da die Unternehmer in freier Initiative alles viel besser könnten.

Diese These ist durch das offensichtliche grausame Versagen der Staatsanbeter 1945 und jetzt in der deutschen Sowjetzone so allgemein anerkannt, daß jeder Widerspruch als Ketzerei gilt.

## **Unaufhaltsam wachsende Staatsausgaben . . .**

Paradoxerweise sind die Staatsaufgaben und -ausgaben in den letzten Jahren trotzdem unaufhaltsam gewachsen. Wie kommt das? Die moderne Gesellschaft ist ein hochkomplizierter Mechanismus, in dem die Technik, Massenproduktion und -konsum eine entscheidende Rolle spielen. Dieser Mechanismus ist dauernd in voller Bewegung. Störungen in seinem Getriebe stellen die Existenz der Gesellschaft in Frage, wie wir es nach 1945 erlebt haben. Der Bundeshaushalt zeigt schlüssig, daß, obwohl die Staatsinitiative vom

Bundeswirtschaftsminister geradezu in ideologischen Verruf gebracht wurde, die Regierung laufend und massiv in den gesellschaftlichen Ablauf eingreifen muß, wenn unser Gesellschaftssystem aufrechterhalten werden soll.

## **... nicht im Gegensatz zur privaten Bedürfnisbefriedigung**

Es ist deshalb eine Täuschung, anzunehmen, die öffentlichen Ausgaben für den Staat stünden prinzipiell im Gegensatz zur privaten Bedürfnisbefriedigung. Zwar müssen die Staatsausgaben durch Steuern, also Belastungen des Privataufkommens, gezahlt werden, insofern ist die Animosität des Staatsbürgers gegen hohe Staatsausgaben selbstverständlich. Aber die bloße Frage, auf welche öffentlichen Leistungen der Steuerzahler denn verzichten möchte, zeigt die Ambivalenz der Klage über die hohen Staatsausgaben; denn jeder möchte offenbar nur irgendeine Staatsleistung abgebaut sehen, die zufällig nicht seinen Lebensbereich trifft. In der großen Regel ist der Bürger mit dem Staatshaushalt selbst viel unmittelbarer verfilzt, als er sich offenbar bewußt ist. Das zeigt ein Blick auf eine grobe Aufgliederung der öffentlichen Ausgaben:

1. Militärische Sicherheit;
2. Kriegsfolgeleistungen;
3. soziale Leistungen;
4. öffentlicher Verkehr;

trägt, der es sich nicht leisten will und nicht leisten kann, Arbeitsunfähige in Not zu lassen. Der Bundestagspräsident Gerstenmaier prägte vor einigen Jahren das Wort, das Höchstmaß an sozialer Leistung sei erreicht. Dieses aus konservativer Grundhaltung entstandene Wort ist nicht wiederholt worden. Abgesehen von allen ethischen und sozialen Argumenten könnte unsere Konsumgesellschaft den Kaufkraftverfall von Millionen Alter und Kranker gar nicht ertragen. Dieser Posten begründet die soziale Sicherheit, auf die heute keiner für seine Person zu verzichten bereit ist.

Die Finanzleistungen für den Verkehr werden allgemein als zu niedrig angesehen, und zweifellos sind sie durch private Initiative nicht zu ersetzen.

Für Bildung und Forschung, die wir zum größten Teil über die Bundesländer und Gemeinden finanzieren, leisten wir eher zu wenig als zu viel. Der innere und äußere Zustand unserer Schulen und Laboratorien entscheidet über die intellektuelle und materielle Zukunft unserer Kinder. Da unser Lebensstandard in direktem Verhältnis zur Höhe unserer Ausgaben auf diesem Gebiet steht, würden sich Mehrbelastungen auf die Dauer bezahlt machen.

#### **Kritik an Subventionen und Entwicklungshilfe**

Ein kritischer Punkt des Etats sind die Subventionen, über deren Ausmaß offenbar kein voller Überblick vorhanden ist. Dabei sind diejenigen Subventionen noch am vertretbarsten, die offen gezahlt werden wie der „Grüne Plan“, der die Aufgabe hat, den natürlichen Tempo-Nachteil der Rationalisierung der Landwirtschaft gegenüber der Industrie zu überbrücken. Die weitaus meisten Subventionen aber werden verdeckt gegeben durch Steuer- und Zollbegünstigungen und alle möglichen schwer durchschaubaren Manipulationen. Dies ist ein Feld, auf dem die parlamentarische und öffentliche Kritik gewiß noch erfolgversprechende Ansatzpunkte hat.

Für nahezu überflüssig wird von manchen Seiten die Entwicklungshilfe gehalten, deren Zweck es ist, zu helfen, die Armut der tropischen Länder zu überwinden. In dem Maße aber, wie unser Schicksal immer enger mit der Weltpolitik verflochten wird, werden auch diese Leistungen lebenswichtig und kommen an Priorität der Verteidigung gleich.

#### **Stellenplanüberwachung contra „Parkinson'sches Gesetz“**

Schließlich gilt die allgemeine Verwaltung mit ihren Beamtengehältern als übersetzt. Die Stellenplan-Überwachung ist jedes Jahr wieder eine wesentliche Parlamentsaufgabe, da jede Verwaltung dem Drang des „Parkinson'schen Gesetzes“ unterliegt. An den Beamtengehältern zu sparen, wie es

augenblicklich die Bundesregierung tut, erscheint freilich äußerst kurz-sichtig. Es stärkt die Tendenz, den Staatsdienst zu meiden, was zur Folge hat, daß vermutlich die Qualifiziertesten dem Staatsdienst den Rücken kehren.

Die Aufgabe des Bundestages bei den Haushaltsberatungen wird darin bestehen müssen, die vielen einzelnen Etatposten zu röntgen und hier und dort zu kürzen, entstehende Blähungen gewissermaßen fortzumassieren. Die großen Ausgabenblöcke werden damit nicht zusammenschmelzen, im Gegenteil, wer mehr Rüstung fordert oder bessere Ausbildungsmöglichkeiten, oder den Straßenbau beschleunigt sehen möchte, muß zunächst bereit sein, dafür mehr Steuern aufzubringen. (H. K.)

#### **Ist ein „Maßhalte-Budget“ konjunkturpolitisch notwendig?**

Die inzwischen nicht mehr ganz frische Aufforderung zum Maßhalten hat in diesen Tagen neue Adressaten bekommen, nämlich die Ressortminister der Bundesregierung. Die Einsparung öffentlicher Ausgaben ist zum Thema ausgedehnter Kabinettsitzungen geworden. Abgesehen davon, daß dieses Postulat immer einer beachtlichen Popularität gewiß sein kann, soll damit ein entscheidender Beitrag zur Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungslage geleistet und den übrigen „Anspruchsberechtigten“ auf das Sozialprodukt ein leuchtendes Vorbild gegeben werden. Ohne zunächst auf die Begründung einzugehen, wäre dann das Problem, welche staatlichen Ausgabenposten für Abstriche in Frage kämen: Die öffentlichen Investitionen, der öffentliche Konsum oder die Einkommensübertragungen?

#### **Öffentliche Investitionen sind Kapazitätserweiterungen**

Am häufigsten werden als Ansatzpunkt für Restriktionsmaßnahmen öffentliche Investitionsausgaben genannt. Sie bilden tatsächlich einen außerordentlich großen und relativ schnell wachsenden Posten

in den Etats der Gebietskörperschaften. Aber das hat seine sachlichen Gründe. Denn die Bundesrepublik bleibt auf vielen Gebieten hinsichtlich ihrer „Infrastruktur“ im weitesten Sinne noch beträchtlich hinter dem Stand in anderen Industrieländern zurück, und darüber hinaus stellt hier das rasche Wirtschaftswachstum selbst immer höhere Ansprüche. Das beste Beispiel bietet das Verkehrs- und Nachrichtennetz. Aber auch im Erziehungs- und Wohlfahrtswesen werden — von allen sozialen Gesichtspunkten abgesehen — die Voraussetzungen für eine möglichst rasche gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerung geschaffen. Ein gleiches gilt selbst für den Wohnungsbau, der zudem von größter Bedeutung für die ökonomisch erwünschte stärkere Mobilität der Arbeitskräfte ist.

Das alles ist zu bedenken, wenn es um Ausgabendrosselung geht. Ein entscheidendes Kriterium sollte dabei die volkswirtschaftliche „Kapazitätswirksamkeit“ der Investitionsvorhaben sein. Danach bietet sich die Folgerung an, daß zumindest öffentliche Verwaltungsbauten in

Phasen höchster Anspannung auf das wirklich unumgängliche Maß zu beschränken wären. Ein ganz anderer Gesichtspunkt ist allerdings: Besteht überhaupt die technische Möglichkeit, alle geplanten Objekte angesichts der Lage auf dem Bauparkt durchzuführen? Diese Frage läßt sich im Grunde gar nicht für einen Zeitraum von mehr als einem Jahr — wie bei den Budgetberatungen in der Regel notwendig — voraussagen. Die schlechteste Lösung ist hier die Bildung von wachsenden Ausgaberesten, gewissermaßen von „Julistürmen“ einzelner Ressorts. Sinnvoll wäre vielmehr, eine Entlastung des Haushaltsvolumens zu schaffen, indem neben dem auf jeden Fall durchzuführenden Soll-Plan ein Eventual-Plan geschaffen wird, dessen Realisierung von den Möglichkeiten abhängig ist, die sich Laufe des Etatjahrs abzeichnen.

#### **Allgemeiner Lohnauftrieb diktiert höhere Staatsausgaben**

In der zweiten Kategorie der öffentlichen Ausgaben, die der laufenden Inanspruchnahme von Gütern und Diensten gewidmet sind, nehmen die Arbeitsentgelte des öffentlichen Dienstes den breitesten Raum ein. Es ist wohl völlig klar, daß der Arbeitgeber hier das Lohn- und Gehaltsniveau stets annähernd der gesamtwirtschaftlichen Einkommensentwicklung anpassen muß. Das hat nicht in erster Linie soziale Gründe, sondern rein ökonomische; der Staat kann sich nur so im Wettbewerb um den knappen Faktor Arbeitskraft behaupten.

Etwas anderes ist die Zunahme der Beschäftigtenzahl. Hier haben die Organisationsämter tatsächlich eine wichtige Aufgabe, um der Gefahr einer zu starken Aufblähung des Personalbestandes gemäß dem Parkinson'schen Gesetz — der im übrigen jedes Großunternehmen unterliegt — zu wehren. Aber dabei gilt teilweise das gleiche wie bei den Investitionen; der ständige Ausbau etwa des Erziehungs- und Wohlfahrtswesens ist nur mit neuem Personal zu bewältigen. Es handelt sich hier einfach um einen volkswirtschaftlichen „Bedarf“, der auf längere Sicht überproportional zum Sozialprodukt zunehmen dürfte.

Ein weiterer großer Posten des öffentlichen Verbrauchs ist der Verteidigungsaufwand. Hier spielen offensichtlich in der Mittelzumessung außerökonomische Faktoren eine überragende Rolle. Allerdings sollte durchaus die Tatsache Anerkennung finden, daß der Platz einer Ausgabe im Verteidigungshaushalt sie nicht von vornherein zum Tabu stempelt.

#### **Strenge Maßstäbe für Umverteilung der Einkommen**

Die dritte große Gruppe der öffentlichen Ausgaben, die Einkommensübertragungen, sind außerordentlich heterogen, zählen dazu doch Sozialrenten ebenso wie Subventionen, Entwicklungshilfe und Wiedergutmachungszahlungen. Abgesehen von den nach versicherungstechnischen Maßstäben abgewickelten Leistungen haben die Begründungen sozialen oder auch ausgesprochen politischen Charakter. Das aber heißt praktisch, daß irgendwelche schwerwiegende Rücksichten — sonst wären die Ausgaben nie beschlossen worden — zumindest Einschränkungen fast immer verhindern. Andererseits handelt es sich hier um einen ständigen Umverteilungsprozeß in reinster Form, und neu erhobene Forderungen zielen immer auf die Brieftasche anderer. Das muß mehr noch als bei anderen Ausgaben zur größten Sorgfalt bei der Prüfung der Wünsche auf ihre Berechtigung und Tragbarkeit verpflichten.

Es ist gar nicht so verwunderlich, daß sich keiner der angesprochenen Ausgabeposten auf Anhiß als Ansatz zu Einsparungen anbietet. Schließlich ist für alle öffentlichen Ausgaben eine Rechtfertigung vorauszusetzen, denn sonst würde das Verhalten von Regierungen und Parlamenten an Veruntreuung grenzen. Man kann sogar bis zu der Feststellung gehen, daß schon die anzuerkennenden Ausgabezwecke stets die verfügbaren Mittel übersteigen, da wir auch auf den Gebieten, wo die Bedarfsdeckung nach vorherrschender Überzeugung dem Staat obliegt, noch weit von einer „gesättigten“ Gesellschaft entfernt sind. Zur Debatte steht deshalb immer nur die Dringlichkeitsfolge.

#### **Öffentliche Sparsamkeit heißt langsamerer Ausgabenanstieg**

In quantitativer Sicht kann so das Ergebnis der Überlegungen nur folgendes sein: Wenn von der Einsparung öffentlicher Ausgaben die Rede ist, so geht es — jedenfalls für das Budget insgesamt — in der Regel nur darum, das Anwachsen der öffentlichen Ausgaben zu bremsen. Die Beratungen der Bundesregierung in diesen Tagen sind hierzu praktische Illustration genug. Heißt das aber, um auf die Begründung des Sparprogramms zurückzukommen, daß die Hoffnungen auf eine Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungslage entsprechend gedämpft werden müssen?

Nun, es ist überhaupt zu bezweifeln, ob die in der Öffentlichkeit vorherrschende Betrachtungsweise dieser Probleme sehr sinnvoll ist. Das gilt einmal für die Gegenüberstellung von Haushaltseinnahmen und -ausgaben. Die Größe des Saldos und seine Finanzierung vermag doch nur etwas über die Beeinflussung der Liquidität in der Wirtschaft zu sagen. Welche Wirkungen davon auf die Nachfrage ausgehen — und das bleibt konjunkturell entscheidend — ist eine zweite, kaum jemals von vornherein klar zu beantwortende Frage. Den unmittelbaren Einfluß auf das Konjunkturgeschehen übt die öffentliche Hand mit ihren direkten Ausgaben für Güter und Dienste aus, d. h. mit den um die Einkommensübertragungen reduzierten Ausgaben.

Ganz konkret zur gegenwärtigen Situation in der Bundesrepublik ist ferner zu fragen: Sind wir wirklich in einer Ungleichgewichtssituation, die durch eine Überforderung des Wachstumspotentials gekennzeichnet ist? Für 1963 wird in den Haushaltsberatungen mit einer realen Zunahme des Bruttosozialprodukts um  $3\frac{1}{2}$  bis  $4\%$  gerechnet, d. h. mit einem kaum höheren Ergebnis als im laufenden Jahr. Dieser Satz aber liegt unter dem von den meisten Beobachtern für möglich gehaltenen.

Einer solchen Annahme widerspricht auch nicht der Preisauftrieb in der Bundesrepublik. Er ist — die Erkenntnis bricht sich offenbar erst allmählich Bahn — kein Ausdruck genereller Übernachfrage, sondern

Folge permanenter Kostensteigerungen, die nicht zuletzt von dem starken Lohnauftrieb ausgehen. Dieser Form eines Ungleichgewichts über die Drosselung der Nachfrage beikommen zu wollen, würde aber eine zu drastisch restriktive Politik der öffentlichen Hand erfordern.

Um jetzt keine Mißverständnisse aufkommen zu lassen: Hier wird keineswegs einer ungezügelten

Steigerung der öffentlichen Ausgaben das Wort geredet. Zwei Dinge nur sollten bei alledem beachtet werden: Erstens darf man von dem vorgeschlagenen „Maßhalte-Budget“ nicht zuviel erwarten, da es einfach kein Patentrezept für eine schnelle Beseitigung der angeprangerten „Schönheitsfehler“ in dem Bild unserer gegenwärtigen Wirtschaftssituation gibt. Und zweitens erscheint eine Warnung vor gewissen

nicht unbedenklichen Schwächen in der zugrundeliegenden konjunkturpolitischen Konzeption angebracht. Sie lassen es zumindest dringend geraten erscheinen, Überlegungen anzustellen, wie die staatliche Haushaltsgebarung kurzfristig flexibler zu gestalten wäre, um sie schneller an eine erhebliche Änderung der konjunkturellen Voraussetzungen im Laufe des Etatjahrs anpassen zu können. (G. G.)

*Prof. Dr. Robert G. Wertheimer, Cambridge/Mass.*

## Schein und Wirklichkeit der amerikanischen Zahlungsbilanz

Der wohlinformierte Laie wie auch der Fachmann in den USA und im Ausland sind über die großen Defizite der amerikanischen Zahlungsbilanz besorgt. Während man die Defizite des amerikanischen Bundeshaushalts für eine drohende Inflationsgefahr hält, sind Defizite dem Ausland gegenüber noch gefährlicher, da sie die Stabilität des Dollars, die Goldreserve und die gesunde währungspolitische Situation der USA als einer führenden Nation der freien Welt bedrohen. Der Schock ist um so größer, als eine übermäßige Dollarnachfrage erst kürzlich einen nicht endenwollenden Dollarmangel verursachte, der Gold wesentlich wichtiger erscheinen ließ als den Dollar.

Eine Analyse des amerikanischen Außenhandels sowie der Struktur und der Entwicklung der Zahlungsbilanz zeigte jedoch, daß kein grundsätzlicher Wandel in der internationalen Stellung des Dollar eingetreten ist. Demzufolge sind weder Zweifel am Wechselkurs noch an der erstklassigen Qualität des Dollar als Reservewährung berechtigt. Die Zahlungsbilanz läßt nicht erkennen, daß die amerikanische Wirtschaft ihre Dynamik verloren hat, die sie weiterhin ihre führende Position in den Volkswirtschaften der freien Welt behaupten läßt.

### *Die Bedeutung des Außenhandels*

Obwohl die USA ein Siebentel aller Warenausfuhren der Welt stellen, spielt der Außenhandel für ihre Wirtschaft weiterhin eine vergleichsweise geringfügige Rolle. Der Wert ihrer Warenausfuhr liegt unter 4% ihres Sozialprodukts, und selbst der Gesamtwert aller Transaktionen ihrer Zahlungsbilanz überschreitet mit jährlich 62 Mrd. \$ nicht ein Neuntel ihres Brutto-sozialprodukts.

Der Trend der amerikanischen Ausfuhr hat sich in den letzten Jahren nicht wesentlich geändert. Die Einnahmen aus laufenden Posten für Waren und Dienstleistungen betragen jährlich 22—28 Mrd. \$ und erbringen regelmäßig einen Nettoüberschuß von mehreren Milliarden Dollar gegenüber den Einfuhren. Dieser Überschuß (1961: 6,9 Mrd. \$) entstammt gewöhnlich zu drei Vierteln den Warentransaktionen und zu

einem Viertel den Dienstleistungen. Es handelt sich hierbei um einen echten, keinen künstlichen Überschuß (da die Auslandshilfe nur Exporte im Werte von 2 Mrd. \$ finanziert), der als Schlüssel für eine richtige Analyse der amerikanischen Zahlungsbilanz dienen sollte.<sup>1)</sup>

Typische Defizite der USA entstehen aus Auslandsausgaben, die Verteidigungszwecken dienen, sowie aus großen privaten Kapitalexporten, die die Überschüsse aus den laufenden Posten übersteigen. Die Akkumulierung dieser Defizite, zu denen viele Jahre lang großzügige Zuschüsse und Hilfeleistungen an auswärtige Länder hinzukamen, hat die bekannten Dollar-Forderungen der Überschußländer verursacht. Abgesehen von diesen bestehenden Verpflichtungen scheinen die Aussichten dafür, daß zusätzliche Dollarschulden durch ein neues Gleichgewicht der Zahlungsbilanz in den kommenden Jahren vermieden werden können, günstig. Verteidigungsausgaben im Ausland sind zeitlich begrenzt, und zunehmende Beiträge des Auslands und/oder der Erwerb von Verteidigungsausrüstungen durch andere Staaten in den USA sollten das Defizit der amerikanischen Zahlungsbilanz künftig vermindern. Auch für den privaten Netto-Kapitalexport sollte aus Gründen, die später erläutert werden, eine Abnahme zu erwarten sein.

Zusammengefaßt läßt sich also sagen, daß das gegenwärtige Bild deutlich erkennen läßt, daß die amerikanische Handels- und Zahlungsbilanz im Grunde gesund ist. Die USA haben sich nicht durch zu hohe Preise vom Weltmarkt selbst ausgeschaltet, außerdem sind die Produktionskosten je Einheit der für den Export oder den Binnenmarkt bestimmten Güter in den letzten Jahren viel weniger gestiegen als die entsprechenden Kosten in den Konkurrenzländern.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Der Überschuß auf dem Waren- und Dienstleistungskonto betrug von 1950 bis 1961 einschließlich 54 Mrd. \$.

<sup>2)</sup> Nach einer Abhandlung von Hodgson im „Harvard Business Review“ vom Dezember 1960 sind die Arbeitskosten je Produkt-einheit von 1953 bis 1958 in den USA um 3%, in Großbritannien um 26% und in Frankreich und der Bundesrepublik um jeweils 7% gestiegen. Seitdem haben sich die Verhältnisse noch mehr zugunsten der USA entwickelt. Die durchschnittlichen Brutto-Stundenverdienste (ohne zusätzliche Vergünstigungen) stiegen von 1950 bis Ende 1961 in den USA um 65%, in der Bundesrepublik aber um 144%.