

Michalski, Wolfgang

Article — Digitized Version

Finanzpolitik ohne Illusionen: Bausteine zu einem realistischen Konzept der Infrastrukturpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Michalski, Wolfgang (1966) : Finanzpolitik ohne Illusionen: Bausteine zu einem realistischen Konzept der Infrastrukturpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 46, Iss. 2, pp. 82-88

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133568>

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.

Finanzpolitik ohne Illusionen

Bausteine zu einem realistischen Konzept der Infrastrukturpolitik*)

Dr. Wolfgang Michalski, Hamburg

Die nachstehende Abhandlung setzt unsere Diskussion über die Finanzpolitik in der Bundesrepublik fort (vgl. WIRTSCHAFTSDIENST IV/1964, IX/1964, XII/1964, VII/1965 und VIII/1965). Stand im Mittelpunkt der bisherigen Beiträge besonders die kritische Auseinandersetzung mit der aktuellen Situation und der jeweiligen Politik von Regierung und Opposition, so beschäftigt sich die vorliegende Analyse in erster Linie mit den finanzpolitischen Alternativen der Zukunft und formuliert zugleich Maßstäbe für die Haushaltspolitik der kommenden Jahre.

Die finanzpolitische Diskussion in der Bundesrepublik wird gegenwärtig durch zwei kontradiktorische Tendenzen gekennzeichnet. Einerseits wird eine rigorose Begrenzung der volumenmäßigen Ausweitung der öffentlichen Haushalte gefordert. Zum anderen setzt man sich ebenso nachdrücklich für erhöhte Anstrengungen zur Verbesserung der Infrastruktur ein, wobei man vor allem auf die in den letzten Jahren vorgelegten, umfangreichen offiziellen und halb-offiziellen Nachholprogramme und Bedarfsschätzungen zu verweisen pflegt.

So soll beispielsweise das Statistische Bundesamt für die Jahre 1965 bis 1973 einen Gesamtbedarf für öffentliche Investitionen von rd. 260 Mrd. DM errechnet haben. Die Ständige Konferenz der Kultusminister bezifferte die notwendigen Investitionen für das Schulwesen, für Wissenschaft, Forschung, Kunst und Kulturpflege bis 1970 auf 52,5 Mrd. DM. Die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse erfordert nach Ansicht einer vom Bundesverkehrsministerium einberufenen Sachverständigenkommission in der Zeit von 1965 bis 1975 rd. 100 Mrd. DM. Der deutsche Städtetag schätzte den Investitionsbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände bis 1975 auf 216 Mrd. DM. Die Agrarsoziale Gesellschaft nennt einen Betrag von 100 Mrd. DM, der erforderlich ist, um das Gefälle zwischen Stadt und Land in der agrarindustriellen Mischzone zu beseitigen. Milliardenbeträge werden für die Investitionen bei der Bundesbahn, der Bundespost, zum Ausbau des deutschen Schifffahrtskanalsystems sowie zur Verringerung der Luft- und Gewässerverunreinigung aufgebracht werden müssen. Und nicht zuletzt belaufen sich nach Angaben des Bundesinnenministeriums die mutmaßlichen Ausgaben für den zivilen Bevölkerungsschutz auf 10 bis 200 Mrd. DM.

Sicherlich sind all diese Zahlenangaben nicht einfach additiv zu nehmen, denn sie überschneiden sich mannigfaltig. Nicht ausgeschlossen ist ferner eine gewisse Überhöhung der Einzelansätze aus taktischen Gründen, damit für spätere Verhandlungen noch ein Spielraum bleibt. Sehr wahrscheinlich ist indessen aber auch, daß

sich ein nicht unerheblicher Teil der genannten Ziffern noch beträchtlich erhöhen wird. Denn die überwiegende Zahl der zitierten Vorausschätzungen ist unter der Annahme konstanter Preise durchgeführt worden, und auch die Steigerung der laufenden Ausgaben, die eine zwangsläufige Folge der meisten Investitionsausgaben ist, ist in den genannten Summen oft noch nicht eingeschlossen.

Ein löbliches Unterfangen wäre es nun, den Überblick über die verschiedenen heute bestehenden Bedarfsfeststellungen zu vervollständigen sowie die einzelnen Vorausschätzungen und Programme miteinander vergleichbar zu machen und sie aufeinander abzustimmen. Entscheidender noch dürfte es aber wohl sein, zunächst einmal die Frage zu stellen, ob Forderungen in derart astronomischen Dimensionen überhaupt realistisch sind. Wenn die Stabilität des Preisniveaus als eine der fundamentalen Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik anerkannt wird, und wenn man annimmt, daß Unterbeschäftigung und damit eine Möglichkeit zum deficit-spending in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten sein werden, so erhält man die Antwort auf die obige Frage, indem man durch eine vorausschauende Berechnung den zu erwartenden Finanzierungsspielraum bestimmt.

BESTIMMUNG DES FINANZIERUNGSSPIELRAUMS DURCH EINE MITTELFRISTIGE PROJEKTION

Für die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Zukunft gibt es unter methodischen Gesichtspunkten zwei grundlegend unterschiedliche Ansätze. Der eine Weg ist, daß man bereits in der Gegenwart erkennbare Entwicklungstendenzen in die Zukunft hineinverlängert. Diese Methode erweist sich immer dann als zweckmäßig, wenn die zu erklärenden Größen in relativ determinierter Abhängigkeit zu einigermaßen sicher vorausschätzbaren unabhängigen Variablen stehen. Sind indessen solche inneren Zwangsläufigkeiten nicht festzustellen — und das wird im Bereich des sozialen Geschehens überall dort der Fall sein, wo de facto ein verhältnismäßig großer Freiheitsgrad für politische Entscheidungen besteht —, so erweist es sich als sinnvoll, von den unterschiedlichen politischen Zielvorstellungen auszugehen. Der andere Weg besteht also darin, daß man für die Zukunft bestimmte Hypothesen setzt und sodann zur Gegenwart hin zurückfragt, was

*) Eine umfassende Darstellung dieses Problems wird in Kürze unter dem Titel „Die gesellschaftlichen Großaufgaben in der Bundesrepublik — Möglichkeiten und Grenzen einer eindeutigen Antwort auf eine komplexe Herausforderung“ im Verlag Weltarchiv GmbH., Hamburg, erscheinen. Insbesondere findet sich dort die detaillierte Darstellung der Methoden und Voraussetzungen einer mittelfristigen Projektion der Staatsausgaben.

möglicherweise geschehen muß, wenn die Hypothesen Realität werden sollen. Bei der Bestimmung des zukünftigen Finanzierungsspielraums für die Infrastrukturinvestitionen müssen, wie leicht einzusehen ist, beide Methoden gleichzeitig Anwendung finden.

Zur Vereinfachung der weiteren Überlegungen soll zunächst angenommen werden, daß sich die zukünftige Steigerung der Staatsausgaben im Rahmen des Wachstums des nominalen Bruttosozialprodukts halten wird. Dies entspricht zwar nicht ganz der erklärten Zielsetzung der Bundesregierung, den Anstieg der staatlichen Ausgaben am realen Wirtschaftswachstum zu orientieren. Aber immerhin wird erstens der häufig vertretenen Forderung Genüge getan, daß der Anteil des Staates am Sozialprodukt nicht weiter steigen dürfe. Und zweitens bringt diese Hypothese den großen analytischen Vorteil mit sich, daß sich nunmehr der Gesamtfinanzierungsspielraum für die staatliche Aktivität unmittelbar durch die zukünftige Entwicklung des nominalen Bruttosozialprodukts bestimmt, und daß gleichzeitig die Rückwirkungen unterschiedlich hoher Staatsausgaben auf die Entwicklung des Sozialprodukts vernachlässigt werden können.

Das nächste Problem liegt in der zuverlässigen Prognose der Wachstumsrate des Sozialprodukts. Um die vorliegende spezielle Analyse von aller Beweislast in bezug auf jene sehr viel weitergehende allgemeine Vorausschätzung zu befreien, soll im Hinblick auf das zukünftige Wirtschaftswachstum mit drei Alternativen operiert werden. Die pessimistische Schätzung unterstellt, daß die nominelle Zuwachsrate des Sozialprodukts jährlich nur 5% beträgt. Eine optimistische Alternative gibt eine Wachstumsrate von 9% vor. Und die mittlere Version geht von einer Fortschrittsrate von 7% aus. In Verbindung mit der Hypothese der Konstanz des staatlichen Anteils am Bruttosozialprodukt ist mit der alternativen Prognose der Sozialproduktentwicklung auch der Spielraum für die staatlichen Ausgaben bestimmt.

Bei einem präsumtiven Staatsanteil von 31,0%, der der tatsächlichen Quote von 1962 entspricht, ergibt sich unter Zugrundelegung der mittleren Annahme, also eines nominellen Wachstums von 7% pro Jahr, für den Zeitraum von 1966 bis 1970 eine staatliche Finanzmasse von 855,5 Mrd. DM. Die pessimistische Alternative führt entsprechend zu 806,6 Mrd. DM und die optimistische Version zu 907,0 Mrd. DM. Durch Subtraktion all jener Positionen des Budgets, die nicht unmittelbar Ausgaben für den Bereich der Infrastruktur darstellen, läßt sich sodann der Finanzierungsspielraum abgrenzen, der für eben diesen Sektor übrig bleibt. Diese Berechnung muß für alle Jahre von 1966 bis 1970 in bezug auf alle drei Alternativen durchgeführt werden.

Als erstes mag die Prognose für jene Ausgabepositionen entwickelt werden, bei denen es zulässig erscheint, Entwicklungstendenzen der Vergangenheit zu extrapolieren. Dabei ist es unerheblich, ob die Beziehung

zwischen der abhängigen und der unabhängigen Variablen davon abgeleitet wird, daß in der Vergangenheit gewisse konstante strukturelle Bedingungen zu beobachten sind, von denen man annehmen kann, daß sie in Zukunft weiterbestehen werden, oder ob man sie damit begründet, daß gewisse Zwangsläufigkeiten durch bestehende gesetzliche Normen kreiert sind, bei denen unterstellt werden darf, daß sie in ihrem prinzipiellen Gehalt während des Projektionszeitraums nicht wesentlich geändert werden. Weitgehend zutreffen dürften diese Bedingungen im Hinblick auf die Ausgaben für politische Führung und allgemeine Verwaltung, die Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Rechtspflege, die Ausgaben für die Wirtschaftsförderung, die Ausgaben für die Kriegsfolgelasten und nicht zuletzt die Sozialausgaben und den Schuldendienst, soweit diese keine Aufwendungen für die Infrastruktur darstellen. Für all jene Ausgabepositionen lassen sich entweder Projektionen auf Grund von Regressionsgleichungen oder relativ gut fundierte andere Schätzungen durchführen.

Die Ausgaben für politische Führung und allgemeine Verwaltung folgen den Reihen der Bevölkerungsentwicklung sowie des Bruttosozialprodukts pro Kopf. Der Zusammenhang zwischen dieser Ausgabeposition und dem Bevölkerungswachstum erscheint ohne weiteres einleuchtend. Das Pro-Kopf-Einkommen als Bestimmungsfaktor ist dagegen ein recht komplexer Ausdruck, durch den drei verschiedene Momente in die Analyse Eingang finden. Erstens soll damit die Lohn- und Gehaltsentwicklung der im öffentlichen Dienst Beschäftigten erfaßt werden. Zweitens sollen so die hier relevanten Preissteigerungen — vor allem bei den Materialkäufen — berücksichtigt werden. Und drittens soll auf diese Weise die Tatsache Berücksichtigung finden, daß mit steigendem Einkommen gleichzeitig die Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen zunimmt.

Sehr ähnlich ist der Ansatz bei der Bestimmung der zukünftigen Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Rechtspflege. Hier wird die Beziehung nur nicht zum absoluten Bevölkerungswachstum, sondern zur Bevölkerungskonzentration und dem Bruttosozialprodukt pro Kopf hergestellt. Für die Verwendung des Pro-Kopf-Einkommens gelten die gleichen Gründe wie bei den Ausgaben für politische Führung und allgemeine Verwaltung. Die Bevölkerungskonzentration, ausgedrückt durch den Anteil der Gesamtbevölkerung, der in Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern wohnt, wurde als Bezugsgröße gewählt, weil sich hier im Vergleich zur absoluten Bevölkerungsentwicklung für die Vergangenheit die engere Korrelation nachweisen läßt.

Bei den Ausgaben für die Wirtschaftsförderung erscheint es sodann zweckmäßig, die Regressionsgleichungen für die drei Unterbereiche Wohnungsbauförderung, Subventionierung der Landwirtschaft und Förderung von Industrie, Handel und Gewerbe getrennt

zu entwickeln. Die Ausgaben für die Wohnungsbauförderung können als Funktion der Zahl der öffentlich geförderten Wohnungen und der Entwicklung des Baupreisindex für Wohngebäude dargestellt werden. Die Subventionen für die Landwirtschaft lassen sich am einfachsten determinieren, wenn man sie unter dem Gesichtspunkt der Einkommensparitätspolitik sieht. Als quantitativer Ausdruck hierfür wird die Differenz zwischen der Wertschöpfung pro Beschäftigten in der Landwirtschaft und in der übrigen Wirtschaft gewählt. Und was schließlich die Ausgaben zur Förderung von Industrie, Handel und Gewerbe anbetrifft, so läßt sich für die Vergangenheit feststellen, daß sie — wenn auch stark schwankend — in etwa der Entwicklung des Sozialprodukts gefolgt sind.

Da jedoch sowohl die Wohnungsbauförderungspolitik als auch die Agrarpolitik und ebenso die Gewerbeförderungspolitik in der Vergangenheit mehrmals einschneidende Veränderungen erfahren haben, muß bei der Bestimmung der Regressionsgleichungen mit nicht unerheblichen Unsicherheitsmomenten gerechnet werden. Dies gilt auch dann, wenn man annimmt, daß sich die meisten Veränderungen im Rahmen der Wohnungsbauförderungspolitik, wie auch beispielsweise der Übergang zur Mietbeihilfe, was den Ausgabeneffekt anbetrifft, gegenseitig kompensieren, und wenn man im Hinblick auf die Förderung von Landwirtschaft, Industrie und Gewerbe unterstellt, daß die Kräftekonstellation in bezug auf die Interessenvertretungen auch künftig ungefähr die gleiche bleibt. An späterer Stelle der Analyse wird auf diese Probleme noch einmal eingegangen werden.

Mit wieder größerer Sicherheit lassen sich die Ausgaben für die Kriegsfolgelasten prognostizieren. Im einzelnen geht es hier um die Kriegsopferversorgung, die Leistungen auf Grund Artikel 131 GG, die Zuschüsse zum Lastenausgleich sowie die besonderen Kriegsfolgelasten, die vor allem aus Wiedergutmachungsleistungen bestehen. Bei der Kriegsopferversorgung kann man davon ausgehen, daß die Renten auch künftig der allgemeinen Einkommensentwicklung angepaßt werden. Bestimmungsfaktoren für das Ausgabevolumen sind folglich die jeweilige Zahl der Kriegsopferversorgungsempfänger und die Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens. Entsprechend gelten diese Überlegungen für die Leistungen nach Artikel 131 GG. Auch diese sind eine Funktion der Zahl der relevanten Versorgungsempfänger und der Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens. Bei den Zuschüssen zum Lastenausgleich und den besonderen Kriegsfolgelasten lassen sich Regressionsgleichungen nicht bestimmen. Wegen der in der Vergangenheit dauernd stark veränderten gesetzlichen Bestimmungen erscheint es hier zweckmäßiger, für beide Ausgabepositionen Schätzwerte in die Projektion einzuführen, die sich an den heute gültigen Regelungen orientieren.

Es verbleiben schließlich noch die Sozialausgaben und der Schuldendienst, soweit diese keine Aufwendungen

für die Infrastruktur darstellen. Die hier relevanten Sozialausgaben umfassen neben den Zuschüssen zur Rentenversicherung vor allem die Ausgaben für Kindergeld und Ausbildungsbeihilfe, für die Fürsorge sowie für Arbeitslosenhilfe und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Die Prognose der Bundeszuschüsse zur sozialen Rentenversicherung wird unter zwei einschränkenden Annahmen durchgeführt: erstens nämlich, daß in Zukunft wieder voll gezahlt wird und keine Ablösung der fälligen Zahlungen durch Schaffung von Schuldbuchforderungen erfolgt, und zweitens, daß die Garantieklausel (§ 1384 RVO), nach der der Bund bei Eintritt eines Defizits den Ausgleich durch öffentliche Mittel herzustellen hat, bis zum Ende des Projektionszeitraums keine Anwendung findet. In diesem Falle sind die Zuschüsse zur Sozialversicherung eine Funktion der Veränderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage und damit abhängig von der Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens. Die Aufwendungen für die Fürsorge sind sodann unter Zugrundelegung der Wachstumsraten der Vergangenheit projiziert worden. Bezüglich der Ausgaben für Kindergeld und Ausbildungszulage wird angenommen, daß sie bei gleichbleibender gesetzlicher Regelung von der Anzahl der hier relevanten Kinder und Jugendlichen abhängen. Die Ausgaben für Arbeitslosenhilfe und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen schließlich sind im Rahmen dieser Analyse in Anbetracht ihrer heute allzu geringen Größenordnung uninteressant. Daß sie demzufolge auch in der Projektion nicht berücksichtigt zu werden brauchen, wird damit begründet, daß die Situation der konjunkturell bedingten Unterbeschäftigung, bei der diese Ausgaben ohne Zweifel stark ansteigen würden, das Problem des begrenzten Finanzierungsspielraums, um den es hier geht, de facto eliminiert. In der Depression ist nämlich ohne Gefahr für den Geldwert deficit-spending-policy möglich. Der Schuldendienst endlich, soweit er nicht den Ausgaben für die Infrastruktur zuzurechnen ist, wird für die nächsten Jahre als konstant angesehen.

Neben den bisher behandelten Ausgabepositionen, bei denen mit mehr oder minder großer Sicherheit Projektionen an Hand von Regressionsgleichungen oder andere Schätzungen möglich waren, müssen nun als zweites jene Positionen innerhalb der staatlichen Gesamtausgaben berücksichtigt werden, bei denen im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung ein so großer Mangel an Information besteht, daß man nur mit alternativen Schätzwerten operieren kann. Dies gilt in erster Linie für die Verteidigungslasten, darüber hinaus aber auch für die Ausgaben im Rahmen der Entwicklungshilfe sowie für die Matrikularbeiträge an supranationale Organisationen. Der Anteil der beiden zuletzt genannten Posten am Gesamtausgabevolumen, soweit er in der Statistik explizit ausgewiesen wird, hat in den letzten Jahren durchschnittlich kaum mehr als 1% betragen. Es wird angenommen, daß die Aufwendungen für die Entwicklungshilfe und jene Matrikularbeiträge dem allgemeinen Trend der Ausgaben jener Haus-

haltsstellen folgen, denen sie im Staatshaushalt verwaltungs- und rechnungstechnisch zugeordnet werden. Der Fehler, den diese Hypothese in die vorliegende Berechnung hineinträgt, dürfte in Anbetracht der geringen Größenordnung auch bei stärkeren Abweichungen minimal sein. Für die Entwicklung der Verteidigungslasten dagegen sollen zwei Alternativen Berücksichtigung finden. Einmal wird unterstellt, daß der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttosozialprodukt im Jahre 1966 3,6 %, 1967 3,8 % und in den darauffolgenden Jahren 4 % ausmacht. Zum anderen wird angenommen, daß auch die Bundesrepublik diese Ausgaben in den nächsten Jahren sehr viel stärker steigern muß und im Jahre 1970 rd. 6,6 % des Bruttosozialprodukts dafür verwendet — ein Prozentsatz, der in Großbritannien bereits heute erreicht ist.

Bis auf die unmittelbaren Ausgaben für den Bereich der Infrastruktur und dem diesen Sektor zurechenbaren Teil des Schuldendienstes sind nunmehr alle Positionen des Budgets erfaßt. An dieser Stelle der Überlegungen mag eine Zwischenbilanz gezogen werden. Der Gesamtfinanzierungsspielraum für die staatliche Aktivität betrug für die fünf Jahre von 1966 bis 1970 bei der pessimistischen Version 806,6 Mrd. DM, bei der mittleren Schätzung 855,5 Mrd. DM und bei der optimistischen Annahme 907,0 Mrd. DM. Nach Abzug der bisher behandelten Ausgabenpositionen verbleiben, je nachdem ob progressiv oder proportional steigende Verteidigungslasten unterstellt werden, bei der pessimistischen Alternative 361,6 oder 395,0 Mrd. DM, bei der mittleren Alternative 387,6 oder 423,7 Mrd. DM und bei der optimistischen Alternative 414,5 oder 453,5 Mrd. DM.

Da es in der vorliegenden Analyse aber nun darauf ankommt, den Finanzierungsspielraum für den weiteren Ausbau der Infrastruktur zu bestimmen, müssen von den oben errechneten Werten auch noch die laufenden Ausgaben für diesen Sektor abgezogen werden. Denn diese sind ja auch in der Zukunft erforderlich, sofern sich das Angebot an öffentlichen Leistungen in diesem Bereich im Vergleich zu heute nicht verschlechtern soll. Um auch bei der Entwicklung der laufenden Ausgaben den Einfluß von Lohn- und Preissteigerungen zu berücksichtigen, werden die Personal- und Sachausgaben bei der Fortschreibung der Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens angepaßt. Die Ausgaben für den Schuldendienst, soweit sie dem Bereich der Infrastruktur zuzurechnen sind, werden dagegen als konstant angenommen. Nach der Subtraktion auch dieser Beträge ergibt sich nunmehr der Finanzierungsspielraum für die weitere Verbesserung der Infrastruktur. Unter den getroffenen Annahmen beträgt dieser für den Zeitraum von 1966 bis 1970 bei Eintritt der pessimistischen Prognose 110,4 bzw. 143,8 Mrd. DM, bei der mittleren Schätzung 121,6 bzw. 157,7 Mrd. DM und bei der optimistischen Alternative 133,0 bzw. 172,0 Mrd. DM.

Konfrontiert man diese Werte mit den bereits genannten Ziffern der bestehenden Bedarfsfeststellungen und Nachholprogramme, so zeigt sich deutlich, daß, auch

wenn man die dringende Notwendigkeit forciert investitionen im Bereich der Infrastruktur durchaus anerkennt, es kaum möglich sein dürfte, alles das, was man — aus welchen Gründen auch immer — in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren vernachlässigt hat, in wenigen Jahren nachzuholen. Unabhängig davon, ob man angesichts der bisherigen Ergebnisse der Ansicht ist, daß die Forderung der Begrenzung des Staatsanteils am Sozialprodukt in der Zukunft weiter aufrecht erhalten werden kann oder nicht, muß es das Ziel der weiteren Überlegungen sein, Mittel und Wege aufzuzeigen, die von den astronomischen Größenordnungen der bestehenden Ausbaupläne wegführen. Es kommt darauf an, für die zukünftige Infrastrukturpolitik ein reduziertes neues Programm zu entwickeln, das in vieler Hinsicht sicherlich nur als ein zweitbestes anzusehen ist, das aber den Vorteil hat, daß es realistisch ist und im übrigen klare quantitative Alternativen aufzeigt.

ERFORDERNISSE EINER RATIONALEN INFRASTRUKTURPOLITIK

Die Interdependenz aller gesellschaftlichen und ökonomischen Prozesse hat zur Folge, daß sich auch die staatlichen Planungsträger nur selten über alle Auswirkungen der von ihnen programmierten wirtschaftspolitischen Maßnahmen von vornherein vollkommen im klaren sein können. Dies gilt in besonderem Maße für den Bereich der Infrastrukturpolitik, wo sich die Verantwortlichkeit für die wirtschaftspolitische Aktivität nicht nur auf eine Instanz beschränkt, sondern Bund, Länder, Gemeindeverbände und Gemeinden zu gleicher Zeit tätig werden. Wenn aber die ökonomischen Auswirkungen der infrastrukturpolitischen Maßnahmen jedes dieser Planungsträger zugleich auch von den Planungen aller anderen abhängen, so ist eine der Grundvoraussetzungen für eine effiziente und zielkonforme Infrastrukturpolitik die Abstimmung und Koordination aller Einzelprogramme. Hierfür wäre es erforderlich, daß nach Festlegung der allgemeinen Richtung der wünschenswerten Entwicklung — beispielsweise durch übergreifende regionalpolitische Rahmenprogramme und allgemein anerkannte Mindeststandards für die Versorgung der Bevölkerung, der Industrie bzw. der einzelnen Regionen mit bestimmten öffentlichen Leistungen — seitens der verschiedenen Planungsinstanzen eine Bestandsaufnahme vorgelegt und darauf aufbauend langfristige Ausbaupläne für alle relevanten Bereiche erarbeitet werden.

Nachdem ein solcher Überblick über die Gesamtheit der von den einzelnen Planungsträgern als solche anerkannten öffentlichen Nachholbedarfe geschaffen worden ist, dürfte es als zweites zweckmäßig sein, die eingereichten Pläne unter dem Gesichtspunkt der materiellen Rationalität zu überprüfen. An einem Beispiel aus dem Bereich des Gesundheitswesens mag diese Forderung exemplifiziert werden: Obwohl die Bundesrepublik sowohl bezüglich der Aufwendungen für

Krankenanstalten als auch hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung mit Krankenhausbetten mit an der Spitze der westlichen Länder liegt, gehört der öffentliche Gesundheitsdienst immer noch zu den Engpaßbereichen. Fragt man nach dem Grund für den effektiven Bettennotstand, so stellt man fest, daß dieser nicht zuletzt auch in einer zu langen durchschnittlichen Verweildauer zu suchen ist. In der Bundesrepublik beträgt die Verweildauer heute fast 29 Tage, während sie in den USA unter 8 Tagen und in Dänemark, Schweden, Großbritannien, Belgien und den Niederlanden zwischen 15 und 19 Tagen liegt.

In dieser Situation erscheint es zweckmäßig, jenen Planungsträgern, die weitere Krankenhäuser bauen wollen, die Auflage zu machen, Untersuchungen darüber anzustellen, ob nicht eine Entspannung der Lage zunächst durch andere, billigere Maßnahmen, beispielsweise durch eine Verkürzung der Verweildauer, zu erreichen ist. Da die lange Verweildauer in Deutschland nicht zuletzt auch durch die sehr hohe Zahl der Alterspatienten bedingt wird, sollte man beispielsweise damit beginnen, all jene Alterspatienten, die reine Pflegefälle darstellen, in Alters- und Pflegeheime einzuweisen. Selbst wenn letzteres zur Folge hätte, daß nun statt Krankenhäuser Altersheime gebaut werden müßten, wäre viel erreicht. Denn sowohl der Pflegepersonalbedarf als auch die Investitionskosten liegen beim Altersheimbett erheblich niedriger als beim Krankenhausbett. Es braucht nicht betont zu werden, daß Rentabilitätskalküle dieser Art ebenso in den anderen Bereichen der staatlichen Aktivität möglich sind.

Den dritten Schritt nach dieser Planungsrationalisierung in sachlicher Hinsicht stellt sodann die Herausarbeitung einer Prioritätenskala dar. Die besondere Schwierigkeit dieser Planungsetappe liegt darin, konkrete Maßstäbe zur Beurteilung der unterschiedlichen Dringlichkeit der verschiedenen Projekte zu finden. Die Tatsache nämlich, daß alle diese Vorhaben unter dem Gesichtspunkt der Realisierung allgemein akzeptierter wirtschaftspolitischer Zielsetzungen wie gerechte Einkommensverteilung, wirtschaftliches Wachstum usw. in den Generalplan aufgenommen und damit als Bedarf deklariert worden sind, läßt durchaus keine Aussage darüber zu, welcher Dringlichkeitsgrad ihnen im Vergleich untereinander zukommt. Auch kann diese Frage ja nicht vorab von den einzelnen Planungsträgern entschieden werden, denn die Beschlußfassung hierüber setzt logischerweise voraus, daß man nicht nur seine eigenen, sondern die Gesamtheit der angemeldeten Bedarfe kennt.

Welche Kriterien gibt es aber nun zur Festsetzung der erforderlichen Rangordnung? Eine erste Möglichkeit bestände darin, sich an bestimmten Mindeststandards auszurichten, indem man beispielsweise davon ausgeht, daß bei der Trinkwasserversorgung der Bevölkerung eine bestimmte Mindestwasserqualität gewährleistet sein müsse oder daß nach vollzogener Aenderung der Krankenhausorganisation für soundsovieler tausend Einwohner pro hundert Quadratkilometer

mindestens soundsovieler Krankenhausbetten zur Verfügung stehen müssen. Ein zweites Verfahren, die Dringlichkeit der verschiedenen Projekte zu differenzieren, bestände darin, den Produktivitätseffekt der einzelnen Investitionen zu berechnen und die Rangordnung danach auszurichten. Dieses Kriterium wäre beispielsweise für die Beurteilung der Dringlichkeit unterschiedlicher Straßenbauvorhaben anwendbar. Und drittens könnte man sich auf den Standpunkt stellen, daß all jene öffentlichen Investitionen besonders wichtig sind, deren zeitlicher Aufschub zu überproportionalen Kostensteigerungen in der Zukunft führt.

Zwar darf nicht verkannt werden, daß diese Methode zur Aufstellung der Prioritätenskala durchaus ihre Grenzen hat, so in der Hinsicht, daß genaue Informationen häufig durch Vermutungen und vage Schätzungen ersetzt werden müssen oder dadurch, daß es in vielen Fällen schwierig sein wird, die einzelnen angewandten Dringlichkeitskriterien wiederum untereinander vergleichbar zu machen. Aber dennoch spricht vieles dafür, daß die Rationalität der Entscheidungen im Vergleich zur unkoordinierten Ausgabenpolitik vieler einzelner voneinander unabhängiger Planungsträger erheblich gesteigert werden kann.

Nachdem so die Prioritäten bestimmt worden sind, stellt sich alsdann in der vierten Planungsetappe die Frage nach dem Umfang, in dem die als Bedarf deklarierten öffentlichen Investitionen tatsächlich durchgeführt werden sollen. Führt man sich das Ergebnis der hier erarbeiteten mittelfristigen Projektion der Entwicklung des Sozialprodukts und der Staatsausgaben in der Bundesrepublik bis zum Jahre 1970 vor Augen, so sieht man sich in Anbetracht der Diskrepanz zwischen der Dimension der bestehenden Programme und der unter den gesetzten Annahmen verfügbaren Finanzmasse für die Verbesserung der Infrastruktur vor die folgenden Alternativen gestellt: Erstens könnte man den unter den gegebenen Bedingungen zu erwartenden Finanzierungsspielraum zum Maßstab aller Planungen machen. Im Hinblick auf die gegenwärtige Situation in der Bundesrepublik wäre eine solche Entscheidung mit dem Bekenntnis gleichzusetzen, daß man sich auch in der Zukunft mit den geschilderten Notständen im Bildungswesen, im Gesundheitsdienst, im Verkehrswesen usw. abzufinden habe.

Die zweite Alternative wäre eine Entscheidung dahingehend, den Infrastrukturinvestitionen im Vergleich zum privaten Verbrauch und zur privaten Investition künftig eine erhöhte Dringlichkeit beizumessen und den Anteil des Staates am Sozialprodukt in den nächsten Jahren zu erhöhen. Dies könnte einmal durch verstärkte Aufnahme von Krediten oder zum anderen durch eine Erhöhung des Steueraufkommens geschehen. Bei der Kreditfinanzierung der öffentlichen Investitionen muß allerdings darauf geachtet werden, daß nicht durch eine Steigerung der umlaufenden Geld-

menge, sei es infolge eines Zuflusses von Auslandsgeld oder über den Kreditschöpfungsprozeß, eine zu starke Ausweitung der effektiven monetären Nachfrage bei relativ konstantem Angebot von Gütern und Diensten auftritt. Sollte dies zu befürchten sein, so muß diese Finanzierungsmethode abgelehnt werden, sofern man sich ernsthaft zur Zielsetzung der Preisstabilität bekennt. Bei hinreichend kontraktiver Notenbankpolitik verbleibt dann allein die Erhöhung des Steueraufkommens. Diese kann entweder dadurch geschehen, daß man neue Steuern einführt, daß man die Tarife der bestehenden steigert bzw. bestehende Steuerbegünstigungen abbaut oder dadurch, daß man bei dem in der Bundesrepublik progressiv wirkenden Steuersystem in den kommenden Jahren keine Steuer-senkungen vornimmt. Abgesehen von dem Problem der politischen Durchsetzbarkeit fragt sich in diesem Falle jedoch, wie groß der Spielraum ist, bis sich infolge einer durch die höhere Steuerbelastung möglicherweise hervorgerufenen Abschwächung der Privatinitiative von dieser Seite aus Gefahren für das wirtschaftliche Wachstum ergeben.

Soweit dies tatsächlich zu erwarten ist und sofern man andererseits eine Verlangsamung des Wirtschaftswachstums infolge einer Vernachlässigung der notwendigen Verbesserung der Infrastruktur gleichermaßen fürchtet, bietet sich sodann für die Ausweitung des Finanzierungsspielraums für die Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur noch die folgende dritte Alternative: Bei Konstanz oder nur leichter Steigerung des staatlichen Anteils am Sozialprodukt müssen Einsparungen bei den anderen Positionen des Staatshaushalts erzielt werden. Die Analyse der hier durchgeführten Projektion der Staatsausgaben unter diesem Gesichtspunkt gibt jedoch zu der Vermutung Anlaß, daß dieser Weg nicht allzu optimistisch eingeschätzt werden sollte.

Die Chance der Einsparung von Mitteln im Rahmen des Verteidigungshaushalts ist in Anbetracht des Mangels an sicheren Informationen über die weitere weltpolitische Entwicklung zu ungewiß, als daß man diese Möglichkeit zur Grundlage der Programmierung der künftigen Infrastrukturpolitik machen könnte. Soweit indessen die Entwicklung der Staatsausgaben auf Grund von Regressionsgleichungen und anderer Verfahren projiziert wurde, dürften eventuelle Einsparungen vor allem dort zu suchen sein, wo entweder die angenommene Konstanz der strukturellen Bedingungen oder die unterstellten Zwangsläufigkeiten zufolge der bestehenden gesetzlichen Normen vergleichsweise am unsichersten sind. Denn nur hier besteht ja doch in der Realität noch ein größeres Maß an politischer Entscheidungsfreiheit. Im Rahmen der Regressionsanalyse finden sich diese Unsicherheitsmomente offenbar vor allem bei den Ausgaben zum Zwecke der Wirtschaftsförderung, und bei den reinen Schätzungen gilt das Entsprechende, wie es scheint, hinsichtlich der Aufwendungen für die Fürsorge sowie für Kindergeld und Ausbildungszulage. Die in der Projektion zu-

grunde gelegten Ziffern für die soeben genannten Sozialausgaben können nun aber mit großer Wahrscheinlichkeit als Minimalwerte angesehen werden, da bei den Fürsorgeausgaben lediglich die heute schon erreichte Ausgabenhöhe für die Zukunft fortgeschrieben und beim Kindergeld und der Ausbildungszulage in der Prognose die bereits heute gezahlten Sätze zugrunde gelegt worden sind. Die besagte Unsicherheitskomponente bezieht sich daher nicht so sehr auf eine mögliche Elastizität nach unten, sondern vielmehr darauf, daß jene Ausgaben stärker steigen, als es in dieser Analyse angenommen worden ist. Für mögliche Einsparungen verbleiben somit allein die Aufwendungen für Wohnbauförderung und Mietbeihilfe, für die Subventionierung der Landwirtschaft sowie für die Förderung von Industrie, Handel und Gewerbe. Ob und inwieweit nun diese Ausgabenpositionen in den nächsten Jahren tatsächlich hinter den hier projizierten Werten zurückbleiben werden, wird im wesentlichen durch zwei Faktoren bestimmt. Erstens fragt es sich nämlich, ob sich der politische Wettkampf um die Gunst bestimmter Verbände und Interessenvertreter in der gleichen Weise fortsetzen wird wie bisher. In diesem Falle dürfte die Aussicht auf Einsparungen bei der Wirtschaftsförderung äußerst gering sein. Und zweitens ist es das Erfordernis einer rationalen Wirtschaftspolitik, daß gestrichene Wirtschaftsförderungsmaßnahmen unter wirtschaftspolitischem Aspekt tatsächlich weniger wichtig sind als die statt ihrer dann durchgeführten Infrastrukturinvestitionen.

Auch wenn nun, sei es durch Erhöhung des staatlichen Anteils am Sozialprodukt, sei es durch Einsparungen bei anderen Ausgabepositionen und durch eine Reduzierung des ursprünglichen Programms, die Planungen für die Verbesserung der Infrastruktur unter finanziellem Aspekt mit den gegebenen Möglichkeiten in Einklang gebracht worden sind, sind noch immer nicht alle ökonomischen Abstimmungsprobleme gelöst. Zugleich mit der Verringerung der Diskrepanz zwischen der verfügbaren Finanzmasse und den im Vergleich dazu überdimensionalen Investitionsplanungen muß nämlich außerdem in einer weiteren Planungs-etappe jener Frage Beachtung geschenkt werden, inwieweit das nach bestimmten Prioritäten aufgestellte Programm für die Infrastrukturpolitik im Hinblick auf seine Realisierung noch gewisser zusätzlicher Korrekturen bedarf, entweder weil sich bestimmte zu seiner Durchführung notwendige Produktionsfaktoren kurzfristig überhaupt nicht beschaffen lassen oder weil sich unerwünscht starke Nachfragekollisionen ergeben würden.

An einigen Beispielen aus dem Bereich des Bildungs- und Gesundheitswesens mag diese Überlegung exemplifiziert werden: Selbst wenn dem Ausbau des Schulwesens in Deutschland die erste Dringlichkeitsstufe eingeräumt würde, dürfte es trotzdem empfehlenswert sein, die Behebung des gegenwärtigen Notstandes auf diesem Sektor nicht an den heute vorliegenden Bedarfsfeststellungen auszurichten. Denn das hätte zur

Folge, daß in den nächsten acht bis zehn Jahren alle Abiturienten in der Bundesrepublik Lehrer werden müßten. Ebenso erscheint es wenig sinnvoll, neue Krankenhäuser zu planen, sofern man diese aus Mangel an Assistenzärzten und Pflegepersonal nach ihrer Fertigstellung nicht in Betrieb nehmen kann. Auch im öffentlichen Sektor sollten die Investitionsprogramme nicht ohne Rücksicht auf die jeweils gegebene und zu erwartende Arbeitsmarktlage entworfen werden.

Nicht vernachlässigt werden dürfen ferner die Preiswirkungen der staatlichen Nachfrageentfaltung. Den Straßenbau beispielsweise könnte man heute ohne Furcht vor unmittelbar dadurch induzierten Preissteigerungen um einiges ausweiten, weil bei den westdeutschen Tiefbauunternehmen zur Zeit Überkapazitäten bestehen. Ein stark forciert Bau von Schulen, Universitäten und Krankenhäusern dagegen würde zu einem weiteren Auftrieb der Hochbaupreise führen, denn in diesem Wirtschaftsbereich herrscht nach wie vor Vollbeschäftigung. Zur Folge hätte dies, daß die Zielsetzung der Preisstabilität verletzt würde, sofern nicht die Preissteigerungen auf dem Bausektor durch Preissenkungen auf anderen Märkten voll kompensiert werden. Und ferner ist durchaus offen, ob nicht auch wiederum das wirtschaftliche Wachstum beeinträchtigt würde, weil die Steigerung der Baukosten eine Verlangsamung der privaten Investitionen bewirken kann.

Einen Verstoß gegen die Erfordernisse einer rationalen Wirtschaftspolitik würde es allerdings bedeuten, aus diesen Überlegungen voreilig den Schluß zu ziehen, daß die Bauvorhaben der öffentlichen Hand nur dann genehmigt werden sollten, wenn die vorhandenen Baukapazitäten deren Realisierung ohne Preissteigerungen zulassen. Einmal ist nämlich die Preisbewegung in der Marktwirtschaft der systemimmanente Knappheitsanzeiger, und die Preissteigerungen wirken daher für die Unternehmer wie eine Aufforderung, ihre bei der gegebenen Marktlage unzureichenden Kapazitäten auszuweiten. Zum anderen muß aber auch gesehen werden, daß die öffentlichen Investitionen in der Regel ihrerseits selbst Wachstumseffekte aufweisen, die die oben skizzierten möglichen negativen Wirkungen durchaus überkompensieren können. Wann dies tatsächlich der Fall ist, ist ebenso wie die Festlegung der wünschenswerten Versorgungsstandards, die Aufstellung der Prioritätenskala oder die Bestimmung des angemessenen Anteils des Staates am Sozialprodukt eine Entscheidung, die sich sowohl an den bestehenden Sachzwängen wie auch innerhalb dieser an den politischen Werturteilen auszurichten hat.

ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSS- FOLGERUNGEN

Der große Mangel der meisten zur Zeit vorliegenden Ausbaupläne liegt darin, daß in ihnen sowohl die Probleme der heutigen Arbeitsmarktlage und der Auslastung der bestehenden Produktionskapazitäten als

auch sogar die Frage der Finanzierung weitgehend vernachlässigt werden. Würde man sich nämlich auch darüber Gedanken machen, so müßte man sich ebenfalls mit der Auffassung jener auseinandersetzen, die meinen, daß eine Ausweitung der öffentlichen Haushalte nur in vergleichsweise engen Grenzen erfolgen sollte.

Selbst dann aber, wenn es unproblematisch wäre, den staatlichen Anteil am Sozialprodukt beispielsweise durch Verzicht auf künftige Steuersenkungen sowie durch Abbau bestimmter Steuervergünstigungen stärker zu erhöhen, und wenn es darüber hinaus möglich wäre, den Finanzierungsspielraum für die Verbesserung der Infrastruktur durch Einsparungen bei anderen Positionen des öffentlichen Haushalts weiter zu vergrößern, wird, wie gezeigt werden konnte, für eine Vielzahl gesellschaftlicher Großaufgaben immer nur ein vergleichsweise knapper Fonds zur Verfügung stehen. Ziel aller weiteren Überlegungen muß es daher sein, für die Infrastrukturpolitik ein reduziertes neues Programm zu entwickeln, das im Gegensatz zu den bisherigen Planungen weniger vom Wunschenken als von den realen Möglichkeiten bestimmt ist. Dies verlangt zum ersten eine klare Festlegung der Prioritäten, zum zweiten eine zumindest mittelfristige Programmierung der einzelnen Maßnahmen auf der Grundlage einer längerfristigen Vorausschau und zum dritten Plankoordinierung über alle staatlichen Ebenen hinweg. Die optimale Methode dürfte eine gleitende Planung jeweils für einen Zeitraum von vier bis sechs Jahren darstellen.

Eine rationale Infrastrukturpolitik ist insoweit vor allem an die folgenden vier Voraussetzungen gebunden: Erstens wäre es erforderlich, die eventuell bestehenden verfassungsmäßigen Hindernisse zu beseitigen, die einer gemeinsam planenden und möglicherweise auch anordnenden Tätigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden entgegenstehen. Zweitens müßte auf allen Ebenen ein qualifizierter Planungstab zur Verfügung stehen, der in der Lage ist, operationale Alternativprogramme auszuarbeiten, diese laufend an neue Datenkonstellationen anzupassen und die notwendigen Koordinationsaufgaben zu lösen. Drittens wird man realistische Planungen nur dann erwarten dürfen, wenn den Planungsinstanzen der einzelnen Gebietskörperschaften nicht nur eine hinreichend klare infrastrukturpolitische Konzeption vorgegeben, sondern wenn ihnen darüber hinaus auch genügend Orientierungshilfe hinsichtlich der zukünftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gegeben wird. Nur dann wird es ihnen nämlich möglich sein, sowohl den zu erwartenden Finanzierungsspielraum wirklichkeitsnah vorauszuschätzen als auch das Problem der Vermeidung von unerwünschten Nachfragekollisionen zu lösen. Daß viertens schließlich auch noch eine grundlegende Neuordnung des seit langem unbefriedigend geregelten Fragenkomplexes des Finanzausgleichs erforderlich ist, bedarf sodann wohl kaum noch der besonderen Erwähnung.