

Bombach, Gottfried; Roesler, Konrad

Article — Digitized Version

Was kostet der Notstand?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bombach, Gottfried; Roesler, Konrad (1967) : Was kostet der Notstand?,
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 3, pp. 117-128

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133688>

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.

Was kostet der Notstand?

Vorausschätzung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben

Ein Teil der gesamten Notstandsgesetzgebung, die die Bundesregierung jetzt zu Ende führen will, ist bekanntlich bereits verabschiedet. Die verabschiedeten Notstandsgesetze sind mit beträchtlichen Kosten verbunden. Es werden zwar Überlegungen angestellt, diese Gesetze zu revidieren; dennoch oder gerade deshalb ist es aber wichtig, die Größenordnung der Kostenbelastung für die Volkswirtschaft, die die einfachen Notstandsgesetze mit sich bringen, zu kennen.

Die Notwendigkeit einer längerfristigen Finanzplanung — gedacht ist hier an einen Zeitraum von 5 bis 10 Jahren — zu betonen, erscheint heute beinahe überflüssig. Die von der Fachwissenschaft seit langem erhobene Forderung stößt immer weniger auf Widerspruch; Vorbereitungen sind in der Bundesrepublik auf den verschiedenen Ebenen im Gange.

Dies will nicht besagen, daß alle Bedenken ausgeräumt seien. Nach wie vor besteht in gewissen Kreisen die Befürchtung, daß mit Fortschritten auf dem Gebiet der mittel- und langfristigen Finanzplanung ganz generell planwirtschaftliche Elemente vordringen, insbesondere daß zur Stabilisierungs- auch noch die Wachstums- und die Strukturpolitik treten. Man denkt an die französische planification mit ihren globalen und sektoralen Wachstumszielen.

Dieser Beitrag befaßt sich nur mit der Vorstufe der Planung, nämlich der Prognose, in diesem Falle der mittel- und langfristigen Vorausschätzung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Damit wird eine andere Art von Konflikt angesprochen, ein möglicher Konflikt, der auf einer Vorstufe zu dem oben genannten liegt. Zur Vorausschätzung müssen Experten herangezogen werden. Man wird die wirtschaftswissenschaftlichen Institute einschalten und die Fachwissenschaft befragen müssen. Möglicherweise wird ein großer Teil der Arbeit außerhalb der Ministerien getan werden, zumindest im Anfangsstadium. Damit ergibt sich die Frage, inwieweit sich die Entscheidungsträger, in diesem Falle die Parlamente, durch die Existenz langfristiger Vorausschätzungen der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, die von unabhängigen, aber von der Regierung beauftragten Expertenteams erarbeitet worden sind und die durch die Publikation und Kommentierung in der Presse ein großes Echo gefunden haben, in ihrer Entscheidungsfreiheit beeinträchtigt fühlen. Der Verfasser hat bei einer Expertenkommission mitgearbeitet, die unter der Leitung von Professor Jöhr die Entwicklung der schweizerischen Bundesausgaben für etwa ein Jahr-

zehnt abzuschätzen hatte¹⁾. In einem Lande, in dem man auf eine Einschränkung demokratischer Freiheiten erfahrungsgemäß sehr empfindlich reagiert, mußte eine Reaktion folgen. Sie kam prompt, und die Wissenschaft muß dafür Verständnis haben. Professor Jöhr hat den Bericht der Kommission bei den verschiedensten Instanzen verteidigt und mit großer Geduld immer wieder versucht, die Bedenken zu zerstreuen.

PROGNOSE IST KEIN PLAN

Die Antwort der Wissenschaft ist an sich einfach. Jede Prognose ist konditional. Sie zeigt, welche Entwicklung unter bestimmten Hypothesen (vorgegebene trendmäßige Wachstumsrate des realen Sozialproduktes, angenommener Anstieg des Preisniveaus, unveränderte Steuersätze usw.) mit der größten Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Die Experten wollen damit natürlich keineswegs sagen, daß die in ihrem Gutachten vorgezeichnete Entwicklung zugleich auch schon die gewünschte Entwicklung ist; oft ist eher das Gegenteil der Fall: mit der projizierten Entwicklung soll eine Warnung ausgesprochen werden. Eine Prognose ist also kein Plan. Der Eingeweihte sieht diesen entscheidenden Unterschied. Ob ihn jedoch die Öffentlichkeit immer klar zu erkennen vermag, ist eine Frage. Überhaupt hat die Erfahrung gezeigt, wie wenig die Allgemeinheit den Sinn konditionaler Aussagen zu verstehen in der Lage ist, wobei nur an verschiedene Agrargutachten in der Bundesrepublik erinnert zu werden braucht.

Hinzu tritt die Möglichkeit, daß die Experten bei der Auswahl der Hypothesen bereits auf ein bestimmtes Ergebnis zusteuern. Dies kann unbewußt geschehen, aber es ist auch möglich, daß die persönlichen Werturteile der Experten in der Prognose ihren Niederschlag finden.

¹⁾ Schätzung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes 1966—1974. Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission zur Bearbeitung der Grundlagen und Methoden einer langfristigen Finanzplanung im Bunde. Bern, Juli 1966.

Man mag einwenden, daß jede Großunternehmung heute eine Marktforschungsabteilung besitzt, die Absatzprognosen aufstellt, und daß die Unternehmensleitung niemals auf die Idee kommen wird, sich durch diese Prognosen in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeschränkt zu sehen. Die Marktprognosen dienen der Entscheidungsvorbereitung, mehr nicht. Allein, der Vergleich hinkt. Die Unternehmung hat auf den Absatz, der Gegenstand der Prognose ist, nur einen beschränkten Einfluß. Den Kaufentscheid treffen die Nachfrager. Im öffentlichen Bereich hingegen liegt die Entscheidung in den Händen derjenigen Instanz, die selbst Auftraggeber der Prognose ist. Man steht also, überspitzt formuliert, vor dem bekannten Dilemma der Prognose, daß jemand sich seine eigenen, zukünftigen Entscheidungen vorhersagen läßt. Als Professor Jöhr in einer Debatte auf diesen Konflikt hingewiesen wurde, mußte er antworten, daß die Prognose der Ausgaben in vielen Bereichen jene Entwicklung angibt, die sich vollziehen würde, falls das Parlament weiterhin so handelte, wie es in der Vergangenheit gehandelt hat. Und das eben besagt gar nicht, daß es auch so handeln soll.

Die starke normative Kraft einer Prognose, die Resonanz in der Öffentlichkeit gefunden hat, ist nicht zu leugnen. Im wesentlichen daraus resultiert der Wunsch, die Gefahr der Vorwegnahme einer Entscheidung dadurch herabzusetzen, daß nicht nur eine mögliche Entwicklung vorgezeichnet wird, sondern ein ganzer Fächer möglicher Entwicklungslinien, mit einer Ober- und Untergrenze und dem Pfad der wahrscheinlichsten Entwicklung. Man glaubt, daß der Prognose so am ehesten der Plancharakter genommen werden kann.

Der Vorschlag klingt vernünftig, doch ist seine Realisierung mit großen Schwierigkeiten und auch Gefahren verbunden. Bei einzelnen Ausgabenkategorien mag die Festlegung eines Korridors anstelle eines Entwicklungspfades durchaus sinnvoll sein. Ober- und Untergrenze können eine klare realökonomische Bedeutung haben: etwa ein Maximum und Minimum an gebauten Kilometern Autobahn. Die eigentlichen Probleme ergeben sich bei der Aggregation. Sind die Schätzungen für eine große Zahl von einzelnen Ausgabenkategorien durchgeführt worden und nimmt man an, daß die Streuungen um die wahrscheinlichsten Werte für die einzelnen Kategorien stochastisch unabhängig voneinander sind, so resultiert am Ende doch wieder ein einziger wahrscheinlichster Wert, zu dem das Gesetz der großen Zahl führt. Da man über die Wahrscheinlichkeit für das Eintreffen bestimmter prognostizierter Trends nichts weiß und auch die stochastischen Beziehungen zwischen den Streuungen nicht kennt, besteht die große Versuchung, einmal alle Minimal- und alle Maximalschätzungen für sich zu addieren. In dem einen Fall wird ein phantastisch niedriger, im anderen ein phantastisch hoher Wert resultieren, wobei einer so sinnlos wie der andere ist. Aber wer garantiert, daß im Parlament nicht eine sich gegen jegliche Steuererhöhungen wendende Gruppe gerade jene utopische Minimalvariante aufgreift? Im ganzen läßt sich sagen, daß sich bei der

Abschätzung aggregativer öffentlicher Ausgaben kaum Möglichkeiten bieten, Fehlerkorridore nach den Regeln der Wahrscheinlichkeitsrechnung zu ermitteln. Wäre es möglich, so bestünde überdies die Gefahr, daß Politiker und Öffentlichkeit sie mißverstehen und Ober- und Untergrenze als nicht überschreitbare Limite interpretieren.

Bevor wir uns der Technik der Prognosen zuwenden, ist noch auf ein Problem hinzuweisen, das hier nicht diskutiert werden soll, weil auf das Gutachten der Kommission für die Finanzreform verwiesen werden kann²⁾. Das Gutachten der Expertenkommission Jöhr bezieht sich im wesentlichen auf den Bundeshaushalt der Schweiz. Es fragt sich jedoch, ob es genügt, wenn im Rahmen der langfristigen Finanzplanung lediglich isolierte Schätzungen für die einzelnen Gebietskörperschaften durchgeführt werden, oder ob nicht vielmehr, zumindest für Teilbereiche, das Gesamtgebiet umfassende Schätzungen vorgenommen werden sollten. Zu denken ist hier vor allem an den Bereich der Infrastruktur und an das Bildungswesen (einschl. Forschung). Isolierte Schätzungen bieten niemals Garantie für Konsistenz, und der Sinn der Prognosen kann ja gerade darin bestehen, zu zeigen, daß überkommene Formen der Verteilung des Steueraufkommens, des Finanzausgleichs und der Aufteilung der Aufgaben einer Revision bedürfen. Sofort stellt sich natürlich die Frage, inwieweit eine solche umfassende Prognose mit horizontaler und vertikaler Aggregation bereits im Konflikt mit dem Grundgesetz steht, falls sie in offiziellem Auftrag erfolgt. Der Verfasser ist der Meinung, daß man sich wenigstens im Bereich der Vorausschau heute über zu große föderalistische Empfindsamkeiten hinwegsetzen sollte.

Im folgenden seien einige der wichtigsten Probleme der Schätzung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben aufgezählt und zwei davon, die eng mit dem nachstehenden Aufsatz verbunden sind, etwas eingehender behandelt.

EINNAHMENSCHÄTZUNG

Die Schätzung der Einnahmen, die zunächst unter der Annahme erfolgt, daß Steuertarife und Steuerrecht nicht geändert werden, setzt insbesondere voraus:

- Schätzung der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung nach Gesamtzahl und Struktur (diese Prognose ist zugleich Grundlage der Ausgaben-schätzung);
- Schätzung der künftigen Entwicklung der Erwerbsquote, d. h. des Anteils der Arbeitenden an der Gesamtbevölkerung;
- Schätzung des internationalen Wanderungssaldos der Arbeitskräfte;
- Schätzung der zukünftigen Entwicklung der Arbeitsproduktivität.

Aus diesen Voraussetzungen resultiert die mutmaßliche Entwicklung des realen Sozialproduktes. Steuern,

²⁾ Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966.

soweit sie nicht Mengensteuern³⁾ sind, werden jedoch nach dem Nominaleinkommen bezahlt. Somit ist auch noch eine

- Schätzung der mutmaßlichen künftigen Rate des Anstiegs des Preisniveaus

erforderlich. Die Schätzung der trendmäßigen Inflationsrate ist eine Crux der Prognosen. Erstens ist eine wissenschaftlich fundierte Schätzung praktisch unmöglich, und zweitens werden sich Wissenschaftler immer den Vorwurf gefallen lassen müssen, daß sie die Inflation zur Norm erheben. Und doch sollte man nicht einfach nach der Logik handeln: nicht sein kann, was nicht sein darf. Der Vorschlag, alle Einnahmen und Ausgaben auf der Basis konstanter Preise abzuschätzen, ist deshalb nicht ausreichend, weil unterschiedliche Inflationsraten zu verschiedenartiger Steuerprogression führen und sich auf der Ausgaben-seite die Preise der verschiedenen Kategorien nicht proportional entwickeln (langfristige Verschiebung der Preisstruktur). Hier wird es am ehesten angebracht sein, Alternativschätzungen für unterschiedliche Inflationsraten durchzuführen (vgl. hierzu auch den Bericht Jöhr).

Es ist dann eine Frage der Prognosetechnik, wie man bei vorgegebener Entwicklung des Nominaleinkommens den Ertrag der progressiven Steuern abschätzt. Man kann auf die mehr mechanistischen Regressionsverfahren (etwa Ansatz der konstanten Elastizitäten) zurückgreifen oder auch Überlegungen über die Entwicklung der Einkommensverteilung und somit unmittelbar über die Progressivwirkung anstellen. Für die Schweiz war zu bedenken, inwieweit die Progression bei zunehmendem Nominaleinkommen dadurch kompensiert wird, daß eine zunehmende Zahl von Einkommensbezieher durch Erreichen der dort sehr niedrig liegenden Obergrenze in den Proportionaltarif hineinwächst.

AUSGABENSCHÄTZUNG

Vorbedingung der Schätzung der Ausgaben ist eine mühsame statistische Arbeit: die Übertragung der fiskalen Rechnungslegung in Funktional-kategorien. Dies muß für einen genügend langen, zurückliegenden Zeitraum geschehen, damit Trendextrapolationen und Regressionsverfahren möglich werden. Der Zeitraum muß um so länger sein, desto mehr die Entwicklung durch einmalige Ereignisse gestört ist, d. h. desto

³⁾ Es ist zu beachten, daß sich auch die Einnahmen aus reinen Mengensteuern keineswegs proportional zum realen Sozialprodukt oder bestimmten Teilaggregaten entwickeln müssen, und zwar wegen der strukturellen Effekte. In der Schweiz spielt dies vor allem bei den Zöllen eine Rolle, die, obgleich spezifische Zölle, nicht im Gleichschritt mit den Importen zunehmen.

weniger regelmäßig die Entwicklung verläuft. Für die Schweiz wurden folgende 14 Funktional-kategorien unterschieden und getrennt geschätzt: Militär — Zivilschutz — Straßen — übriger Verkehr — Forschung und Bildungswesen — Gewässerkorrektur und Gewässerschutz — Förderung der Landwirtschaft — Förderung des Wohnungsbaus — Sozialversicherung und Sozialpolitik — übrige Subventionen — internationale Beiträge — Verwaltungsausgaben — Ausgaben für die Verzinsung — Kantonsanteile.

Für jede einzelne Kategorie ist das bestmögliche Schätzverfahren oder auch eine Kombination verschiedener Verfahren auszuwählen. Tunlichst sollten verschiedenartige Ansätze zur wechselseitigen Überprüfung angewandt werden. Ein ideales Verfahren, das für alle Kategorien gleich gut paßt, gibt es natürlich nicht. Als wichtigste Verfahren seien genannt:

- Übernahme einer vom Parlament bereits beschlossenen jährlichen Ausgaben-summe. Die Expertenkommission kann sich dann vor ein Dilemma gestellt sehen, wenn sie selbst den Ansatz für nicht realistisch betrachtet, zugleich aber die getroffene Entscheidung respektieren möchte.
- Übertragung eines in realen Kategorien bereits festgelegten Programms in monetäre Kategorien, d. h. in jährliche (nominelle) Ausgaben. Schätzungen dieses Typs, die nur in bezug auf die künftige Preisentwicklung eigentliche Prognosen sind, haben ein großes Gewicht im Total. Zu denken ist vor allem an den Straßenbau und an das Bildungswesen.
- Abschätzung der Ausgaben in bezug auf die Bedürfnisse der Gemeinschaft, die bestimmt werden durch die geschätzte Bevölkerungsentwicklung, die regionale Verteilung der Bevölkerung, die Entwicklung des allgemeinen Wohlstands und die regionale Dispersion des Wachstums.
- Abschätzung der Ausgaben im Hinblick auf bestimmte globale und/oder sektorale Wachstumsziele. Dies ist heute zweifellos die anspruchsvollste Forderung im Rahmen einer Prognose, zu der jedoch die Wissenschaft noch wenig praktikable Instrumente zu bieten hat.
- Hypothese eines konstanten oder sich stetig ändernden Anteils der betreffenden Ausgaben-kategorie am Sozialprodukt.
- Regressionsverfahren.
- Trendextrapolationen.

Die letzten drei Verfahren, die eng miteinander verwandt sind⁴⁾, werden dann zur Anwendung kommen

⁴⁾ Das Regressionsverfahren entspricht der Trendextrapolation, wenn die erklärende Variable extrapoliert ist. Die Hypothese des konstanten Anteils ist eine spezielle Form des Regressionsverfahrens (Ausgabenelastizität = 1).

VEREINSBANK IN HAMBURG
Zentrale: Hamburg 11, Alter Wall 20-30, Telefon 36 10 61
44 FILIALEN UND ZWEIGSTELLEN IN HAMBURG, CUXHAVEN UND KIEL

müssen, wenn andere, weniger mechanistische Ansätze versagen. Es wurde bereits angedeutet, daß bei den ökonomisch orientierten Methoden die Jahre mit außergewöhnlichen Konstellationen ein besonderes Problem sind. Man steht vor der Alternative, sie als „einmalig“ zu betrachten und bei den Berechnungen auszulassen oder aber davon auszugehen, daß ähnliche Störungen in der Zukunft mit im Durchschnitt gleichen Auswirkungen wiederkehren werden.

AUSGABENSCHÄTZUNG FÜR ZIVILSCHUTZ

Die im nachstehenden Aufsatz zur Diskussion stehende Schätzung der Ausgaben für den Zivilschutz gehört zur zweiten Kategorie: es geht um die Transformation eines in realen Kategorien festgelegten Programmes in Kosten. Den oben angedeuteten Konflikt, ausgelöst durch die normative Kraft der Prognose, kann es hier nicht geben. Die Kontroverse kann sich nur auf ein Rechenproblem beziehen, nicht auf politische Entscheidungen. Im folgenden steht eines der Rechenprobleme zur Diskussion, nämlich die Berücksichtigung der Änderung der Preisstruktur, sowie das sehr allgemeine Problem einer Wirtschaftlichkeitsrechnung für öffentliche Ausgaben, die sog. *cost-benefit analysis*.

Wie dargelegt, ist es üblich, wegen der bekannten Schwierigkeiten alle Schätzungen zunächst auf Basis konstanter Preise durchzuführen. Die Rechnungen bedürften jedoch selbst dann einer Revision, wenn das allgemeine Preisniveau tatsächlich annähernd konstant bliebe, denn auch in diesem Falle ändert sich die Preisstruktur. In den Bereichen mit arbeitsintensiver Fertigung werden die Preise steigen; in Bereichen mit kapitalintensiver Fertigung müssen sie dann entsprechend fallen. Ansonsten könnte die Stabilität des Preisniveaus nicht erreicht werden.

Es ist somit erforderlich, für die verschiedenen Ausgabenkategorien für den zurückliegenden (möglichst langen) Bezugszeitraum spezifische Preisindizes zu ermitteln und diese mit dem Preisindex für das Sozialprodukt zu vergleichen. Durch Division ergibt sich ein sog. Realkostenindex, der den Charakter von *terms of trade* hat. Preisentwicklungen sind dann zweistufig zu berücksichtigen: erstens mit einer Adjustierung für die allgemeine Steigerung des Preisniveaus auf Einnahmen- und Ausgabenseite, mit der vor allem dem Progressionseffekt Rechnung getragen wird, und zweitens durch Anwendung der einzelnen Realkostenindizes auf die entsprechenden Ausgabenkategorien.

Ganz allgemein läßt sich sagen, daß der öffentliche Bereich überwiegend dem arbeitsintensiven Sektor zuzurechnen ist. Zum Teil ist ja das Wagnersche Gesetz ein Reflex dieses Tatbestandes. Generell wird also die Realkostenadjustierung zu einer Anhebung der geschätzten Ausgaben führen, wie die Erfahrung zeigt, oft sogar zu einer substantiellen. Man muß beachten, daß dies nicht nur ein rechnerischer Effekt ist, sondern daß die Adjustierung realökonomische Implikationen

hat: Sie zeigt, daß in dem betreffenden Bereich zufolge unterdurchschnittlichen Anstiegs der Produktivität vergleichsweise mehr Produktionsfaktoren eingesetzt werden müssen.

Besondere Beachtung verdient in diesem Zusammenhang der Preisindex für die Baukosten, der den größten Teil der öffentlichen Investitionen deckt. Für den Zeitabschnitt, den PROGNOSE für die Berechnungen zugrunde gelegt hat, liegt der Anstieg dieses Index sehr deutlich über dem Anstieg des allgemeinen Preisniveaus. Ein anderes Bild ergäbe sich, würde man die jüngste Vergangenheit als Bezugszeitraum wählen. Jedoch ist größte Vorsicht geboten, wollte man aus den besonderen Konstellationen der Dämpfungsperiode Schlüsse auf die trendmäßige Entwicklung der Preise herleiten. Man würde Augenblicks- mit Dauerwirkungen verwechseln. Die Preise sind in der Bauwirtschaft weniger stark gestiegen bzw. gefallen, weil diese durch die kontraktiven Maßnahmen besonders betroffen wurde und die Gewinnspannen sich entscheidend reduzierten. Dieser Prozeß kann nicht ad infinitum weiterlaufen. Von einem bestimmten Zeitpunkt an werden die Preise auf einem niedrigeren Niveau wieder in den Trend einschwenken, es sei denn, die Baumethoden hätten sich in der Zwischenzeit entscheidend geändert. Besonders schwierig zu berücksichtigen sind die Zusammenhänge zwischen der Rate des Anstiegs des allgemeinen Preisniveaus und den Veränderungen der Preisstruktur.

Wir schließen mit Bemerkungen zur *cost-benefit analysis*, die in den letzten Jahren, wie überhaupt alle mit der Entwicklung der Infrastruktur zusammenhängenden Fragen, Gegenstand intensiver Studien geworden ist⁵⁾. Die Wirtschaftlichkeitsanalyse kann ein beschränktes Ziel verfolgen, aber auch ein sehr ehrgeiziges, heute noch in weiter Ferne liegendes.

Mit dem beschränkten Ziel meinen wir die Aufgabe, mit gegebenen Ressourcen in einem Einzelbereich eine möglichst große Wirkung zu erzielen. Dies ist identisch mit dem Problem, ein gegebenes Ziel mit einem Minimum an Ressourcen zu erreichen; die eine Problemstellung ist das Dual zur anderen. Es handelt sich um die Analogie zur privatwirtschaftlichen Kostenminimierung. Die ehrgeizigere Zielsetzung besteht in der Rechnung mit Alternativkosten, d. h. dem wechselseitigen Abwägen des Einsatzes der Ressourcen in verschiedenen Bereichen und dem Vergleich der dadurch erzielten Erfolge.

Das Bildungswesen bildet ein anschauliches Beispiel. Die eingeschränkte Problemstellung würde beinhalten, ein bestimmtes bildungspolitisches Ziel (spezifiziert nach Abiturientenquoten, Studentenzahlen und evtl. auch Bildungsqualität) mit einem Minimum an Kosten zu erreichen. Diese Problemstellung eben ist identisch mit der Aufgabe, bei vorgegebenem Aufwand ein Maximum an Bildung zu realisieren. Es geht hier nur um die interne Rationalisierung des Bildungssektors,

5) A. R. P r e s t und R. T u r v e y : *Cost-Benefit-Analysis: A Survey*. In: *Economic Journal* 1965, S. 683. J. S t o h l e r : *Zur rationalen Planung der Infrastruktur*. In: *Konjunkturpolitik*, 11. Jg., 5. Heft, 1965.

die wir heute anstreben. Damit läßt sich aber noch nicht zeigen, welches die Kosten einer Expansion des Bildungswesens in Gestalt von Alternativkosten sind, d. h. welche Opfer insgesamt gebracht werden müssen, auch etwa durch den Ausfall an Arbeitskraft durch die erhöhten Schüler- und Studentenzahlen, und welches auf der anderen Seite der Nutzen für die Gemeinschaft ist, sei es durch einen vom Bürger gewünschten höheren Bildungsstand an sich oder durch die Beeinflussung des technischen Fortschritts und damit des wirtschaftlichen Wachstums. Erst mit diesem anspruchsvolleren Typ von Ertragsrechnung würde es möglich, wissenschaftlich begründete Anhaltspunkte für eine optimale Bildungspolitik zu finden oder etwa Investitionen im Bildungswesen und Realinvestitionen in ihren wachstumsfördernden Wirkungen gegeneinander abzuwägen.

Auch beim Zivilschutz gibt es ein internes Rationalisierungsproblem: das gesteckte Ziel mit einem Minimum an Kosten zu erreichen. Auf einer nächsten Stufe wäre zu fragen, welche möglichen Konfliktfälle mit welcher Wahrscheinlichkeit eintreten könnten und für welche der Situationen ein bestimmtes Zivilschutzprogramm zugeschnitten ist. Diese Aufgabe hat Prof. v. Weizsäcker vor dem Bundestagsausschuß mit Recht besonders betont. Schließlich bleibt das Problem der Alternativkosten, das in zwei Stufen gelöst werden

müßte. Zunächst wäre zu entscheiden, zu wessen Lasten (in einer vollbeschäftigten Wirtschaft) das Zivilschutzprogramm durchgeführt werden soll: zu Lasten des Konsums oder der Investition. Es kommt dabei nicht nur darauf an, was der Regierung als Ziel vor-schwebt, sondern was sich mit dem vorhandenen wirt-schafts- und finanzpolitischen Instrumentarium tatsäch-lich realisieren läßt. Die Eindämmung der Nachfrage in jüngster Zeit ist vorwiegend zu Lasten der In-vestition gegangen, obgleich dies kaum jemand eigent-lich gewünscht hat.

Die Überlegung besteht somit darin, daß die Intensi- vierung des Zivilschutzprogrammes zumindest zum Teil zu Lasten der Investitionstätigkeit geht (private Investitionen und Ausbau der Infrastruktur), daß auf diese Weise die trendmäßige Zuwachsrate des Sozial- produktes tangiert wird, was über das zukünftige Produktionspotential auch wieder einen Einfluß auf die Verteidigungskraft eines Landes hat. Wir glauben nicht, daß sich jemals konkrete Rechnungen in dieser Richtung werden anstellen lassen. Allein die Zusam- menhänge zwischen Investitionsquote und Wachs- tumsrate sind dazu viel zu wenig bekannt. Wichtig scheint uns hingegen zu sein, daß wenigstens die Existenz der hier aufgezeigten Zusammenhänge er- kannt wird.

Prof. Dr. Gottfried Bombach, Basel

Volkswirtschaftliche Belastung durch Notstandsgesetzgebung

In der Auseinandersetzung um die Kosten des Zivil- schutzes wurden von amtlichen Stellen häufig den nicht-amtlichen Schätzungen niedrigere Zahlenangaben gegenübergestellt, ohne daß dabei darauf hingewie- sen wurde, daß hinter diesen Zahlen ein entsprechend niedriger sachlicher Aufwand, also ein geringerer Schutzeffekt stand. Das Bemühen um Entlastung des Bundeshaushalts ist begrüßenswert; man muß sich je- doch der Gefahr bewußt sein, daß das sachliche Kon- zept der Zivilschutzgesetze je nach Haushaltslage neu interpretiert wird. Im folgenden soll dagegen versucht werden, dem Sachaufwand, der sich aus den Forderun- gen der Notstandsgesetze ergibt, die entsprechenden Kostenschätzungen zuzuordnen, ohne dabei zu dem materiellen Inhalt der Gesetzgebung Stellung zu neh- men.

Die hier zusammengefaßten Kostenschätzungen¹⁾ be- treffen nur einen Teilaspekt aus der Gesamtproble- matik der Notstandsvorsorge. Sie versuchen die wirt- schaftlichen und finanziellen Auswirkungen der so- genannten „einfachen“ Notstandsgesetze zu erfassen, die bereits vom Bundestag verabschiedet, aber erst zum Teil in Kraft getreten sind. Da der augenblick- liche Stand der Notstandsvorsorge deswegen für weite Teilbereiche noch keine endgültige Aussage über den

Mitteinsatz zuläßt, sind an diesen Stellen alternative Kostenschätzungen nötig. Dabei umfaßt die „Minimal- schätzung“ im wesentlichen nur die von der Bundes- regierung geplanten Vorbereitungs- bzw. Anfangs- programme, die eine äußerst geringe Ausnutzung des im Gesetz gegebenen Spielraums bedeuten. Bei der „mittleren Schätzung“ ist unterstellt, daß der Spiel- raum, den das Gesetz für die Regelung durch Ver- ordnungen offen läßt, zur Erzielung eines höheren Schutzeffekts in etwas weiterem Umfang genutzt wird.

Aus Platzmangel ist hier im allgemeinen eine aus- führliche Erörterung der Schätzungsgrundlage nicht möglich. Auch kann die zeitliche Verteilung der Ge- samtausgaben nicht im einzelnen besprochen werden. Im allgemeinen wird eine durchschnittliche Jahres- belastung berechnet, wobei das volle Anlaufen der Zivilschutzmaßnahmen und deren Durchführung inner- halb eines Zehn-Jahres-Programms unterstellt wird. Einzelheiten dazu können dem zitierten Gutachten entnommen werden, das diesem Text zugrunde liegt.

STAND DER NOTSTANDSVORSORGE UND INTERNATIONALER VERGLEICH DER AUFWENDUNGEN

Im augenblicklichen Zustand ist die Notstandsvor- sorge der Bundesrepublik, soweit sie sich im Rahmen der einfachen Notstandsgesetze und administrativer

¹⁾ Vgl. Kostenschätzung für die Notstandsgesetzgebung der Bun- desrepublik Deutschland, Untersuchung im Auftrage der Vereinig- ung Deutscher Wissenschaftler e. V. durch die PROGNOSE AG, Basel, Frankfurt 1966.

Maßnahmen bewegt, auf vier Entwicklungsstufen verteilt:

- Vorsorge aufgrund des „1. Gesetzes über Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung“ von 1957 und aufgrund administrativer Maßnahmen.
- Durchführung der verabschiedeten und in Kraft getretenen Sicherstellungsgesetze für Wirtschaft, Ernährung, Verkehr und Wasser.
- Vorbereitung der Durchführung der bereits verabschiedeten Zivilschutzgesetze im engeren Sinne (Zivilschutzkorps, Selbstschutz, Schutzbau), deren Inkrafttreten durch das Haushaltssicherungsgesetz vom Dezember 1965 aufgeschoben wurde.
- Unerledigte Gesetzentwürfe (Aufenthaltsregelung, Erkennungsmarken, Zivildienst, Zivilschutzdienst).

Bis 1965 war das Gesetz von 1957 die wesentliche Grundlage für Zivilschutzmaßnahmen. Es enthielt keine Handhabe, mit der man die Zivilbevölkerung zu irgendeiner Vorsorge hätte zwingen können. Alle Maßnahmen gingen somit zu Lasten der öffentlichen Hand. Die rechnermäßigen Ausgaben des Bundes dafür betragen nach dem Finanzbericht 1967 (Seite 412 ff.):

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Zivilschutz- ausgaben insg. in Mill. DM	81,9	218,8	264,1	396,2	614,1	603,8	612,4	541,5
pro Kopf der Bevölkerung in DM	1,5	4,0	4,8	7,1	10,8	10,5	10,5	9,2

Die Maßnahmen des Bundes umfassen alle Bereiche, die heute von den einfachen Notstandsgesetzen angesprochen sind.

Ein internationaler Vergleich der Aufwendungen für den Zivilschutz ist außerordentlich schwierig. Das hat folgende Gründe:

- In den einzelnen Ländern werden die Begriffe Notstandsvorsorge bzw. Zivilverteidigung unterschiedlich ausgelegt. Infolgedessen ist es nicht immer möglich, die Aufwendungen für den allgemeinen Katastrophenschutz (Feuerwehr, technische Hilfswerke usw.) oder gar militärische Verteidigungsmaßnahmen von den Zivilschutzausgaben im engeren Sinne zu trennen.
- In den Budgets der meisten Länder sind Zivilschutzausgaben nicht in einer Position zusammengefaßt, sondern über die Haushalte der betroffenen Ministerien verteilt. Je nach der politischen Struktur der Länder ist außerdem ein mehr oder weniger großer Anteil der gesamten Zivilschutzausgaben in den Budgets der Gliedstaaten bzw. Gemeinden enthalten. Zusammenfassende Übersichten werden aber von der amtlichen Statistik dieser Länder häufig nicht geführt.
- Von internationalen Organisationen (insbesondere von der NATO) sind bisher keine umfassenden Untersuchungen über die Notstandsvorsorge der angeschlossenen Länder durchgeführt worden, weil auf diesem Gebiet nicht gemeinsam geplant wird.

Nach groben Schätzungen lassen sich — dem Grad der Notstandsvorsorge folgend — zwei Gruppen bilden:

- In der Gruppe der Länder, die führend in der Notstandsvorsorge sind, werden etwa 10 DM pro Kopf und Jahr ausgegeben. Dazu gehören die Schweiz und die skandinavischen Länder (ohne Finnland). Die Bundesrepublik befand sich also bereits vor Inkrafttreten der Zivilschutzgesetze in dieser Spitzengruppe.
- Alle übrigen Länder geben nicht mehr als 5 DM pro Kopf und Jahr aus, die USA zum Beispiel etwa 2 DM, Frankreich nur 0,50 DM.

DIE SICHERSTELLUNGSGESETZE

Die Durchführung der 1965 in Kraft getretenen Sicherstellungsgesetze steckt noch in den Anfängen. Sie sehen zwar für den Krisenfall so umfassende Eingriffsmöglichkeiten in die Wirtschaft vor, daß sogar die Verfassungsmäßigkeit dieser Gesetze angezweifelt wird. Die Ausschöpfung der im Gesetz gegebenen Ermächtigung zu kostenverursachenden Rechtsverordnungen kann sich im Frieden in den Bereichen Wirtschaft, Ernährung und Verkehr jedoch nur auf zwei Komplexe beziehen:

- auf die Buchführungs- und Meldepflichten für Vorräte und Produktionskapazitäten,
- auf die Verpflichtung zur Vorratshaltung.

Dazu kommen die Vorsorgemaßnahmen des Bundes, denen jedoch durch die augenblickliche Haushaltslage enge Grenzen gesetzt sind. Die Schätzung der volkswirtschaftlichen Gesamtkosten unterstellt hier eine baldige, wenn auch eingeschränkte Ausnutzung des im Gesetz gegebenen Spielraums.

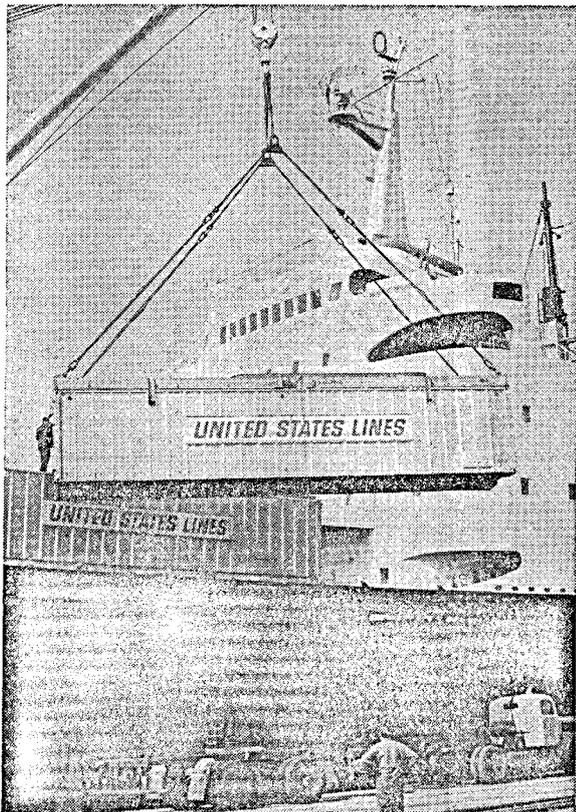
Eine Buchführung und Meldung von Lagerbeständen und Produktionskapazitäten, wie sie in den Sicherstellungsgesetzen für Wirtschaft, Ernährung und Verkehr vorgesehen ist, kann nur sinnvoll sein, wenn sie laufend durchgeführt, zusammengefaßt und kontrolliert wird. Dabei entstehen Kosten — in der privaten Wirtschaft durch Buchführung und Meldung, bei den Behörden durch Aufbereitung und Kontrolle. Da die Maßnahmen sich noch im Stadium der Vorbereitung befinden, kann man hier nur einen Minimalansatz bringen, der den schon in nächster Zeit anfallenden Verwaltungskosten entspricht, die durch die Einrichtung von Notstandsreferaten auf den verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung entstehen. Sie belaufen sich für die drei angegebenen Gesetze auf 45 Mill. DM (Minimalschätzung) bzw. 54 Mill. DM (mittlere Schätzung) jährlich.

Die Überlegungen zu der in den drei Gesetzen vorgesehenen Vorratshaltung sind ebenfalls noch nicht sehr weit gediehen. Das gilt insbesondere für das Wirtschaftssicherstellungsgesetz, denn die Festlegung eines Bevorratungsprogramms bringt für das Wirtschaftsministerium nicht nur sachliche, sondern auch politische Schwierigkeiten, da die Forderung des Ge-

setzes hier im Widerspruch steht zur marktwirtschaftlichen Orientierung der gesamten Wirtschaftspolitik. Immerhin ist es das Ziel der Bundesregierung, auf lange Sicht ein Bevorratungsprogramm, besonders für import-abhängige Rohstoffe, durchzuführen. Mangels detaillierter Angaben geht lediglich in die mittlere Schätzung ein Erinnerungsposten von 150 Mill. DM jährlich zu Lasten der Privatwirtschaft ein. Folgt man dem Willen des Gesetzgebers, so sind hier wesentlich höhere Kosten zu erwarten. Dazu kommen bereits angelaufene Vorsorgemaßnahmen des Bundes, vor

allem im Bereich der Energieversorgung, für die der gleiche Jahresbetrag anzusetzen ist.

Auch im Bereich des Verkehrs trifft die Bevorratungspflicht die private und die öffentliche Hand. Hier ist vorläufig noch umstritten, welche Zeiträume durch die geplanten Vorräte überbrückt werden sollen. Die Bundesregierung unterstellt nur einen Zeitraum von 14 Tagen, während die beteiligten Wirtschaftsbereiche eine Bevorratung für etwa 2 Monate für notwendig halten. Die Höhe der geplanten Vorräte bemißt sich nach dem Anteil der Vorleistungen („Materialquote“)



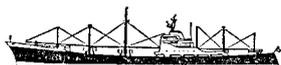
Schnelle Frachter – moderne Verpackung



In 8 Tagen Deutschland—USA mit den neuen schnellen Container-Linern der United States Lines. 20- und 40-Fuß-Container stehen für den Transport Pier—Haus und Haus zu Haus zur Verfügung. Keine langen Liegezeiten mehr im Hafen. Sicherer Schutz für die Ladung. Teure wetterfeste Verpackung der Kollis wird gespart. Spediteure und die United States Lines arbeiten gemeinsam im Nordatlantikverkehr.



UNITED STATES LINES
Container Service



Hamburg: Telefon 321671 • Fernschreiber: 0212873 • Bremen: Telefon 310131-39 • Fernschreiber: 0244307

am Bruttoproduktionswert des Wirtschaftsbereichs Verkehr und Nachrichtenübermittlung. Bei Verwendung der neuesten Zahlen ergibt sich eine jährliche Belastung der Verkehrswirtschaft (ohne Bahn und Post) von 32 Mill. DM (Minimalschätzung, 14 Tage) bzw. 128 Mill. DM (mittlere Schätzung, 60 Tage). Dazu kommen jährlich zu Lasten des Bundes für Anschaffungs- und Investitionsprogramme, die bereits durchgeführt werden, 120 Mill. DM im Bereich des Verkehrs und 100 Mill. DM im Nachrichtenwesen.

Die Vorratshaltung in der Ernährungs- und Landwirtschaft umfaßt drei Komplexe:

- die bundeseigenen Notstandsreserven,
- die Vorratshaltung von Lebensmitteln bei der Erzeugung und beim Handel,
- die Bevorratung von Betriebsmitteln in der Landwirtschaft.

Diese Vorratshaltung ist unabhängig von den Notvorräten in Haushalten und Betrieben nach dem Selbstschutzgesetz vorgesehen.

Die dem Bund für die bundeseigenen Notstandsreserven entstehenden Ausgaben enthalten nicht nur die Kosten für die Anschaffung von Vorräten, sondern auch für die Haltung und Wälzung der Lager sowie die Verluste, die bei dem Absatz ausgelagerter Vorräte in Kauf genommen werden müssen. Sie sind insgesamt mit etwa 170 Mill. DM jährlich anzusetzen.

Für die Vorratshaltung von Lebensmitteln bei der Erzeugung und beim Handel fragt sich wiederum, für welchen Zeitraum vorgesorgt werden soll. Die Bundesregierung geht von einem Monat aus. Dieser Ansatz wird in der Minimalschätzung berücksichtigt. Die mittlere Schätzung unterstellt einen Zeitraum von zwei Monaten. Ausgangspunkt für die Kostenschätzung ist der statistisch festgestellte Lebensmittelverbrauch einer mittleren Verbrauchergruppe. Dabei ergeben sich jährliche Kosten von 293 Mill. DM (Minimalschätzung) bzw. 586 Mill. DM (mittlere Schätzung). Die Kosten treffen voll die private Wirtschaft, eine steuerliche Begünstigung ist jedoch vorgesehen.

Schätzungsgrundlage im Bereich der Bevorratung von Betriebsmitteln in der Landwirtschaft sind die Betriebsausgaben der Landwirtschaft für bestimmte sachliche Betriebsmittel. Der Bevorratungszeitraum wird von der Bundesregierung mit drei Monaten angesetzt (Minimalschätzung), während der mittlere Ansatz bei einem Jahresbedarf liegt, mit dem die Einbringung einer Ernte gesichert wäre. Somit ergibt sich ein Kostenansatz von 191 Mill. DM (Minimalschätzung) bzw. 763 Mill. DM (mittlere Schätzung).

Das Wassersicherstellungsgesetz unterscheidet sich insofern von den anderen Sicherstellungsgesetzen, als schon sein Entwurf im Rahmen der Gesetzesbegründung eine genaue Vorausschätzung der entstehenden Kosten bringt, die mit insgesamt 3,6 Mrd. DM angesetzt werden. Aufgrund der Höhe der Kosten ist kaum damit zu rechnen, daß der Gesamtplan innerhalb von 10 Jahren abgewickelt werden kann. Die

Schätzung unterstellt deshalb eine Verteilung auf 15 Jahre mit jährlichen Kosten von 338 Mill. DM.

Eine Addition sämtlicher Einzelkosten aus den Sicherstellungsgesetzen ergibt somit folgende jährliche Belastung der Gesamtwirtschaft nach vollem Anlaufen der Maßnahmen:

Kostenträger	Minimalschätzung (Mill. DM)	mittlere Schätzung (Mill. DM)
Private	516	1627
Bund	865	865
Länder und Gemeinden	58	67
insgesamt	1439	2559

ZIVILSCHUTZKORPS- UND SELBSTSCHUTZGESETZ

Für die Aufstellung des geplanten Zivilschutzkorps, das eine Gesamtstärke von 20 000 Mann bei 5000 hauptberuflichen Angehörigen haben soll, ist ein Zeitraum von 15 Jahren vorgesehen. Der Bedarf an baulichen Anlagen und Erstausrüstung wird nach Schätzungen der planenden Behörden etwa 2,2 Mrd. DM ausmachen. Dazu kommen die laufenden Personalkosten und die Aufwendungen für Reparaturen, Ersatzbeschaffungen und Ausrüstung mit neuartigem Gerät. Nach einer entsprechenden Anlaufzeit wird der Bund jährlich etwa 200 Mill. DM ausgeben müssen, um die Aufstellung innerhalb der geplanten Frist durchführen zu können.

Die Kostenschätzung für das Selbstschutzgesetz ist besonders schwierig, weil von den zuständigen Stellen unterschiedliche, zum Teil sich widersprechende Zahlenangaben gemacht werden. Sie sind zudem häufig nur als pauschale Pro-Kopf-Sätze genannt, ohne daß über ihre Aufschlüsselung auf die verschiedenen Verwendungszwecke eine hinreichende Erläuterung gegeben wird. Es kommen dabei folgende Verwendungszwecke in Frage:

- Selbstschutzausstattung in Wohnstätten,
- Ausrüstung und Ausbildung des allgemeinen Selbstschutzes,
- Betriebsselbstschutz und Werksselbstschutz.

Für die nach dem Gesetz notwendige Ausrüstung (Selbstschutzausstattung in Wohnstätten) hat das Innenministerium zuletzt 79 DM Pauschalkosten pro Kopf der Bevölkerung angegeben. Ohne weitere Nachprüfung soll diese Zahl in die Minimalschätzung eingehen. Bei einem Zehn-Jahres-Programm entstehen dadurch jährliche Kosten von 466 Mill. DM.

Die mittlere Schätzung versucht dagegen, durch differenzierte Berechnung der Kosten der einzelnen Ausrüstungsgegenstände zu einer realistischen Zahl zu kommen. Wenn jeweils ein Haushalt bzw. ein Gebäude auszurüsten ist, so ist zu beachten, daß unabhängig von der Haushalts- bzw. Gebäudegröße bestimmte unteilbare Ausrüstungsgegenstände angeschafft werden müssen. Auch ist jeweils nicht ein irgendwie geschätzter, sondern der augenblickliche Marktpreis in der Rechnung berücksichtigt. Schließ-

lich geht die mittlere Schätzung nicht vom unabdingbaren Minimalbedarf, sondern von dem durch Fachleute angegebenen notwendigen Bedarf aus. Soweit keine Angaben vorhanden sind, wird vorsichtig geschätzt bzw. ein Kostenansatz überhaupt unterlassen. Insgesamt ergibt sich dabei eine jährliche Kostenlast von 1009 Mill. DM, wenn man wieder ein Zehn-Jahres-Programm unterstellt.

Der allgemeine Selbstschutz besteht im wesentlichen in einer Fortführung und Verbreiterung der Maßnahmen, die bisher vom Bundesluftschutzverband (BLSV) wesentlich mit freiwilliger Beteiligung der Bevölkerung durchgeführt wurden. Kosten entstehen durch Vergrößerung der Bundeszuschüsse für den BLSV, die Ausrüstung von 7000 Selbstschutzzügen, die Grundausbildung im Selbstschutz und die Ausbildung von „Selbstschutzpflichtigen mit besonderen Aufgaben“. Insgesamt ergeben sich jährliche Kosten von 120 Mill. DM (Minimalschätzung). Darüber hinaus werden auf den Bund weitere Ausgaben für den örtlichen Luftschutz zukommen, die daraus entstehen, daß der geplante Zivilschutzdienst bisher nicht realisiert ist, seine Aufgaben aber nach Ansicht des Innenministeriums vom Luftschutzhilfsdienst wahrgenommen werden müssen. Die Kosten von 150 Mill. DM pro Jahr werden deswegen in die mittlere Schätzung aufgenommen, die somit auf 270 Mill. DM jährlich kommt.

Soweit die gesetzlich vorgeschriebene Ausbildung in die Arbeitszeit fällt, der Arbeitgeber den Lohn aber weiterzahlen muß, ist der entstandene Arbeitsausfall bzw. der entgangene Beitrag zum Sozialprodukt mit zu berechnen. Die Kosten dafür sind in beiden Schätzungen mit 9 Mill. DM jährlich anzusetzen.

Betriebsselbstschutz bzw. Werksselbstschutz sind das Gegenstück zum Selbstschutz in Wohnstätten. Sie dienen nur dem Schutz menschlichen Lebens, nicht der Erhaltung der Produktionsanlagen. Nach pauschalen Angaben des Innenministeriums belaufen sich die Kosten für Ausrüstung und Ausbildung in diesem Bereich einschließlich Verdienstaufschlag auf 104 DM je Beschäftigten. Das ergibt bei dem geplanten 15-Jahres-Programm jährliche Aufwendungen von 111 Mill. DM. Dieser Ansatz wird in die Minimalschätzung aufgenommen.

Die mittlere Schätzung versucht eine gewisse Differenzierung nach Verwendungszwecken, wobei besonders die Mehrkosten von Ausrüstung und Ausbildung im Werksselbstschutz gegenüber dem Betriebsselbstschutz berücksichtigt werden. Nach einer älteren Be-

rechnung des Innenministeriums (Bundestagsdrucksache IV/897, S. 17) betragen diese Mehrkosten 120 DM je Beschäftigten in werksselbstschutzpflichtigen Arbeitsstätten (über 300 Beschäftigte). Die gleiche Quelle setzt die Kosten im Betriebsselbstschutz mit 53 DM je Kopf der Beschäftigten an. Bei einem 15-Jahres-Programm entstehen daraus jährliche Kosten von insgesamt 169 Mill. DM.

Insgesamt ergeben sich aus dem Selbstschutzgesetz unter den angegebenen Prämissen jährlich folgende Kosten:

Kostenträger	Minimalschätzung (Mill. DM)	mittlere Schätzung (Mill. DM)
Private	512	1059
Bund	188	383
Länder und Gemeinden	6	15
insgesamt	706	1457

Aus Mangel an brauchbaren Schätzungsgrundlagen sind in den Zahlen unter anderem zwei Bereiche nicht berücksichtigt, die auch der Selbstschutzpflicht unterliegen, nämlich Bundesbahn und Bundespost sowie die Land- und Forstwirtschaft.

DAS SCHUTZBAUGESETZ

Vergleicht man den Gesetzentwurf von 1963 und das 1965 verabschiedete Schutzbaugesetz, so hat sich die Konzeption der Bundesregierung für den Schutzbau tiefgreifend geändert. Vollständig weggefallen ist die generelle Forderung nach einer trümmersicheren Bauweise. Stark abgeschwächt wurde die Vorschrift über die Anwendung des verstärkten Schutzes. Praktisch beschränkt sich der Schutzbau nunmehr einerseits auf den Grundschutz (ohne Druckschutz) in Wohnstätten und Arbeitsstätten, der im wesentlichen den Privaten zur Last fällt, und andererseits auf den öffentlichen Schutzbau und den baulichen Betriebsschutz (zur Sicherung von öffentlichen Versorgungseinrichtungen), der den Fiskus belastet, gleichzeitig aber in seinem Umfang von den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln abhängt.

An den Schutzbau in Wohn- und Arbeitsstätten werden die gleichen technischen Anforderungen gestellt, es sind also auch die gleichen Kosten anzusetzen. Als Schätzungsgrundlagen dienen folgende Größen:

- Die voraussichtlichen Kosten je Schutzplatz, die vom Wohnungsbauministerium bei Neubauten mit etwa 500 DM in Wohnstätten, 350 DM in Arbeitsstätten



ERNST BENDA

Industrielle Herrschaft und sozialer Staat

Wirtschaftsmacht von Großunternehmen als
gesellschaftspolitisches Problem

1966, 616 Seiten, Leinen 48,— DM

„Bendas Buch ist keine Schilderung paradiesischer Zustände. Im Unterschied zu den Sozialromantikern und den Utopisten weiß er, daß man die industrielle Herrschaft nicht abschaffen kann. Wer künftig in der Bundesrepublik sich mit den Fragen des Sozialstaates auseinandersetzen will, wird sich mit Bendas Buch beschäftigen müssen.“

Die Zeit



Vandenhoeck & Ruprecht
Göttingen und Zürich

angesetzt werden. Für Altbauten rechnet das Ministerium mit Kosten, die um etwa 50 % höher liegen. Diese Zahlen werden in der Minimalschätzung verwertet. Die mittlere Schätzung unterstellt 750 DM in Neubauten und 1400 DM in Altbauten. Diese Zahlen wurden 1964 von unabhängigen Fachleuten ermittelt.

- Die voraussichtliche Zahl der zu bauenden Schutzplätze. Da für Neubauten Schutzbaupflicht bestehen soll, ist hier die jährliche Wohnungsbauquote bzw. der Zuwachs an neuen Arbeitsstätten maßgebend. Die Zahl der Schutzplätze ergibt sich durch Multiplikation mit der durchschnittlichen Belegziffer. Im Altbau besteht keine Schutzbaupflicht. Abweichend von früheren Schätzungen der planenden Behörden soll hier deswegen in der Minimalschätzung nur 0,5 %, in der mittleren Schätzung 1 % als Anteil des Wohnungsbestandes angenommen werden, der jährlich mit Schutzräumen ausgerüstet wird. Besondere Probleme wirft der Schutzbau in sonstigen Unterkunftsstätten auf, d. h. in Schulen, Krankenhäusern, Hotels etc. Vor allem die Schutzplatzkosten fallen hier ins Gewicht, sie werden in Krankenhäusern auf 2000 DM bis 2500 DM geschätzt. Die Schätzung des jährlichen Zuwachses an Schutzplätzen stützt sich hier neben der amtlichen Statistik auch auf Veröffentlichungen entsprechender Sachverständiger (z. B. des Wissenschaftsrates).

Die Kosten für die bisher genannten Bereiche des Schutzbaus fallen nicht allein der Privatwirtschaft zur Last. So zahlt z. B. der Bund im sozialen Wohnungsbau ein Viertel der Schutzbaukosten. Privaten Bauherren gewährt er Steuererleichterungen, die Steuerausfälle für die öffentlichen Haushalte bedeuten. Bei den sonstigen Unterkunftsstätten sind die Zuschüsse zum Teil noch höher.

Bei Durchführung des Schutzbaugesetzes fallen also Lasten für den Bundeshaushalt an, die nach Höhe und zeitlichem Anfall von der Regierung nicht mehr gesteuert werden können. Deswegen ist wahrscheinlich die Planung für diejenigen Bereiche des Schutzbaus, die allein aus öffentlichen Mitteln finanziert werden müssen, nämlich der öffentliche Schutzbau und der bauliche Betriebsschutz, besonders zurückhaltend. Die Minimalschätzung richtet sich aus diesem Grunde wieder nach den Planzahlen der Bundesregierung, während die mittlere Schätzung von etwas höheren Ansätzen ausgeht. Sollten diese insgesamt niedrigeren Ansätze längere Zeit eingehalten werden, so muß eine Lücke im System des baulichen Zivilschutzes entstehen, die um so größer wird, je höher die Schutzquote im Bereich des privaten Schutzbaus steigt.

Unter den angeführten Bedingungen erreichen die Gesamtkosten des Schutzbaus jährlich folgende Höhe:

Kostenträger	Minimalschätzung (Mill. DM)	mittlere Schätzung (Mill. DM)
Private	1240	2830
Bund	390	950
Länder und Gemeinden	110	310
insgesamt	1740	4090
Steuerausfall (Bund und Länder)	150	300

Die auffallende Differenz zwischen Minimalschätzung und mittlerer Schätzung erklärt sich aus dem starken Unterschied bei den verwendeten Schutzplatzkosten und den Zuwächsen an Schutzraum. Trotz der hohen Kostenlast ist jedoch das Ziel des Schutzbaugesetzes im untersuchten Zeitraum bei weitem nicht erreicht. Im Jahre 1975 wäre z. B. eine Schutzquote von 40 % (Minimalschätzung) bzw. 50 % (mittlere Schätzung) der Bevölkerung erreicht. Das Ziel des Schutzbaugesetzes ist aber ein möglichst breit gestreuter Schutz in Wohn- und Arbeitsstätten sowie an Knotenpunkten des Verkehrs. Fachleute setzen als notwendige Schutzquote hier 150 % bis 175 % an, also mehr als einen Schutzplatz pro Person. Die daraus in Zukunft entstehende Kostenlast läßt sich kaum abschätzen, zumal in der vorliegenden Berechnung verschiedene kostenverursachende Vorschriften des Gesetzes übergangen wurden, weil brauchbare Schätzungsgrundlagen fehlen.

UNERLEDIGTE GESETZENTWÜRFE

Die am Anfang bereits genannten Gesetzentwürfe wollen Maßnahmen des Zivilschutzes regeln, die zum Teil bereits aufgrund des Gesetzes von 1957 durchgeführt werden, zum Teil wegen verfassungsrechtlicher Bedenken noch nicht in Angriff genommen werden konnten. Ein Kostenansatz verbietet sich, soweit Ein-

zelheiten gerade bei den umstrittenen Gesetzentwürfen noch nicht festliegen. Somit empfiehlt es sich, eine globale Kostenschätzung für die „Fortführung bisheriger Maßnahmen“ in die Gesamtschätzung einzusetzen. Die Summe von 180 Mill. DM (Minimalschätzung) bzw. 300 Mill. DM (mittlere Schätzung) berücksichtigt in ihrer Zusammensetzung lediglich bereits angelaufene Maßnahmen oder solche, die nach dem augenblicklichen Informationsstand innerhalb des untersuchten Zeitraums in Angriff genommen werden.

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTBELASTUNG

Die abschließende Tabelle zeigt die geschätzte jährliche Belastung der Volkswirtschaft aus dem Gesamtkomplex der Zivilschutzgesetze in Höhe von 4265 Mill. DM (Minimalschätzung) bzw. 8606 Mill. DM (mittlere Schätzung). Das sind 72 DM (Minimalschätzung) bzw. 145 DM (mittlere Schätzung) pro Kopf der Bevölkerung. Diese Last trifft die Volkswirtschaft in voller Höhe erst dann, wenn die Gesetze alle in der unterstellten Weise voll durchgeführt werden. Das dürfte etwa in den Jahren 1970 bis 1972 der Fall sein, wenn die vorgesehenen Termine eingehalten werden.

Die hohe Gesamtsumme kommt nicht dadurch zustande, daß für einzelne Maßnahmen besonders hohe Kosten angesetzt wurden. Vielmehr sind die einzelnen Ansätze, gemessen an den allgemeinen Ermächtigungen des Gesetzes, vorsichtig und ganz generell mit

der Unterstellung vorgenommen worden, daß die Pläne der Regierung sich für den betrachteten Zeitraum nicht wesentlich ändern. Die Fülle der kostenverursachenden Einzelschriften ist also die eigentliche Ursache dafür, daß selbst bei geringer Ausnutzung des im Gesetz gegebenen Spielraums relativ hohe Gesamtkosten zusammenkommen.

Jährliche Ausgaben für den Zivilschutz in Mill. DM

Kostenträger	Private	Bund	Länder und Gemeinden	insgesamt
Minimalschätzung				
Sicherstellungsgesetze	516	865	58	1439
Zivilschutzkorps		200		200
Selbstschutz	512	188	6	706
Schutzbau	1240	390	110	1740
Fortführung bisheriger Maßnahmen		180		180
insgesamt	2268	1823	174	4265
Mittlere Schätzung				
Sicherstellungsgesetze	1627	865	67	2559
Zivilschutzkorps		200		200
Selbstschutz	1059	383	15	1457
Schutzbau	2830	950	310	4090
Fortführung bisheriger Maßnahmen		300		300
insgesamt	5516	2698	392	8606

Nach Abschluß der unterstellten Zehn- bzw. Fünfzehn-Jahres-Programme wird die jährliche Belastung absinken, wenn nicht zusätzliche Maßnahmen geplant werden. Mit beachtlichen laufenden Kosten für die Erhaltung des erreichten Standes der Vorsorge muß jedoch gerechnet werden. *Konrad Roesler, Basel*

Bedingte Wirksamkeit der Notstandsvorsorge

Ein begründetes Urteil über die Kosten der Notstandsgesetzgebung und ihre Zumutbarkeit läßt sich erst fällen, wenn bekannt ist, wie wirksam die beabsichtigten Maßnahmen sind. Präzise Aussagen über die Effizienz des Zivilschutzes werden durch zwei Momente wesentlich erschwert: Einmal handelt es sich bei der Notstandsvorsorge der Bundesrepublik um ein „Paket“ von Gesetzen und Gesetzentwürfen, dessen endgültige Zusammensetzung und Ausstattung noch nicht festliegt. Nach dem augenblicklichen Stand sind also für umfangreiche Teilbereiche noch keine definitiven Aussagen über den Mitteleinsatz möglich. Zum anderen müssen bei allen Überlegungen über die Wirksamkeit von Zivilschutzmaßnahmen alternative Annahmen über Art, Umfang und Zielsetzung eines gegnerischen Angriffs zugrunde gelegt werden.

KEIN SCHUTZ GEGEN TERROR-ANGRIFFE

Eine fundamentale Erkenntnis kann aber allen Effizienz-Überlegungen vorangestellt werden: Ein Schutz größerer Teile der westdeutschen Bevölkerung im Verteidigungsfall ist unmöglich, wenn der Gegner deren Vernichtung beabsichtigt. Diese Aussage ist auch die Hauptthese eines Memorandums

der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler, in dem zum zivilen Bevölkerungsschutz Stellung genommen wurde.¹⁾ Obwohl die Forschungsstelle der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler an einer neuen Untersuchung der Wirksamkeit des Zivilschutzes bei alternativen Kriegsverläufen arbeitet, sind die grundsätzlichen Aussagen des zitierten Memorandums aus dem Jahre 1963 auch heute noch gültig.

Der Komplex der Notstandsgesetzgebung betrifft zwar nicht ausschließlich den Verteidigungsfall, sondern beispielsweise auch Maßnahmen zur Abwehr von Versorgungskrisen und drohenden Gefahren für den Bestand einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Bundes oder eines Landes; der überwiegende Teil der mit der Notstandsgesetzgebung verbundenen Kosten betrifft aber Schutzmaßnahmen für die Bevölkerung im Verteidigungsfall; diese Maßnahmen stehen also für die Beurteilung der Wirksamkeit der Notstandsvorsorge im Mittelpunkt.

Nun darf die Frage der Wirksamkeit des Zivilschutzes nicht nur unter technischen Aspekten betrachtet werden. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang auch die Frage, inwieweit der zivile Bevölkerungsschutz als

¹⁾ Vereinigung Deutscher Wissenschaftler e. V.: Ziviler Bevölkerungsschutz heute, 2. Auflage, Frankfurt/M 1963.

Teil der Abschreckungsmaßnahmen zur Verhütung eines Krieges betrachtet werden muß; diese Wirkung könnte sogar das entscheidende Ergebnis des vorgesehenen Zivilschutzes sein. Dieser Fragenkomplex kann hier nicht ausführlich diskutiert werden, weil er die Untersuchung einer Fülle militärpolitischer Hypothesen und Alternativen erfordert. Auf die Bedeutung dieses Aspekts sei aber hingewiesen.

Zur technischen Effizienz des vorgesehenen Zivilschutzes kann heute — im wesentlichen gestützt auf das zitierte Memorandum — folgendes ausgesagt werden: Im Mittelpunkt des Bevölkerungsschutzes stehen bauliche Maßnahmen. Baumaßnahmen verursachen auch über die Hälfte der geschätzten Kosten der Schutzmaßnahmen. Andere Maßnahmen, wie beispielsweise der Komplex der Sicherstellungsgesetze, betreffen nicht ausschließlich den Verteidigungsfall. Für den Verteidigungsfall sind aber die über bauliche Maßnahmen hinausgehenden Schutzvorkehrungen mit Sicherheit wirkungslos, wenn schon die Effizienz der baulichen Schutzmaßnahmen angezweifelt werden muß.

GEÄNDERTE KONZEPTION FÜR SCHUTZBAU

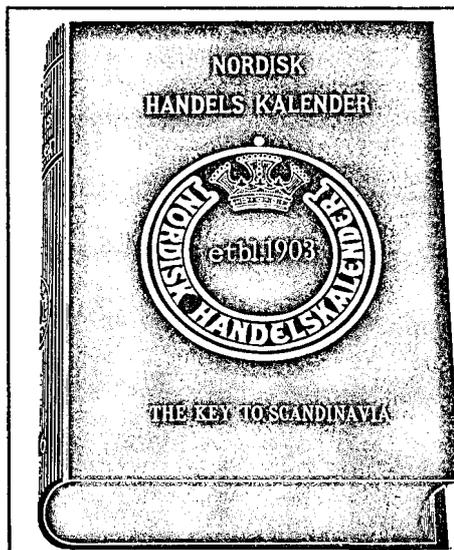
Die Konzeption der Bundesregierung für den Schutzbau hat sich im Laufe der Jahre stark geändert, nachdem die nur sehr begrenzte Wirksamkeit auch der aufwendigsten Schutzbauten erkannt worden war. In dem 1965 vorgelegten und nach Anrufen des Vermittlungsausschusses beschlossenen Schutzbaugesetz hat sich der Gesetzgeber beim Personenschutz allgemein für den Grundschutz (ohne Druckschutz) entschieden; lediglich für Gemeinden oder Gemeindeteile, die durch Rechtsverordnung zu bestimmen sind, soll ein verstärkter Schutz vorgeschrieben werden. Der Grundschutz soll gegen herabfallende Trümmer, gegen radioaktive Niederschläge, gegen Brandwirkungen sowie gegen biologische und chemische Kampfmittel sichern. Der für Teilgebiete zu verordnende verstärkte Schutz soll darüber hinaus mindestens einen Luftstoß von 3 kg/cm² (das ist ein mittlerer Druck-

schutz) sowie einer radioaktiven Anfangsstrahlung Rechnung tragen. Aber auch dieser „verstärkte Schutz“ bietet höchstens einen begrenzten Schutz gegen unbeabsichtigte Nebenwirkungen gegnerischer Angriffe auf begrenzte und militärische Ziele. Ein Schutz gegen Waffen, die bestimmt sind, die Zivilbevölkerung des „verstärkt geschützten“ Gebietes zu vernichten, wird auf diese Weise nicht erreicht. Ein derartiger Schutz ist auch mit sehr viel aufwendigeren Bauten nicht erreichbar.

Zusammenfassend ist zur Effizienz der vorgesehenen Zivilschutzmaßnahmen festzustellen:

- Ein ziviler Bevölkerungsschutz kann heute gegen den Willen des Feindes selbst dann nicht die Bevölkerung der Bundesrepublik vor der Vernichtung schützen, wenn Schutzmaßnahmen ergriffen würden, die ein Vielfaches der in der Notstandsgesetzgebung vorgesehenen Maßnahmen kosten und auf Jahre hinaus die Baukapazität vollkommen in Anspruch nehmen würden.
- Ein wirkungsvoller und umfassender Schutz gegen einen feindlichen Vernichtungswillen ist — vor allem für das Gebiet der Bundesrepublik — auch schon deshalb unerreichbar, weil jedes technisch mögliche (ökonomisch allerdings praktisch nicht realisierbare) Schutzbauprogramm durch eine sehr viel raschere und weniger aufwendige Vervollkommnung der Angriffsmittel in kürzester Zeit seines Effekts beraubt werden kann. Perfektionistische Lösungen des Zivilschutzes sind also nicht möglich, darüber hinaus könnten sie der Kriegsverhütung durch Abschreckung unter Umständen entgegenwirken.
- Soll der zivile Bevölkerungsschutz Teile der Bevölkerung nur vor unbeabsichtigten Auswirkungen von Kampfhandlungen schützen, dann können die vorgesehenen Notstandsmaßnahmen eine begrenzte Effizienz haben.

Die Maßnahmen des Zivilschutzes sind also nur unter Voraussetzungen wirksam, die wir nicht bestimmen können. Du.



NORDISK HANDELSKALENDER

Falls Geschäfte mit einem oder mit mehreren der skandinavischen Länder für Sie von Belang sind, ist der NORDISK HANDELSKALENDER für Sie notwendig. Er gewährt Ihnen zuverlässige Unterlagen, eine klare und übersichtliche Registrierung von 100 000 Adressen — sowie zahlreiche neue, nicht anderweitig veröffentlichte Auskünfte über den Außenhandel, das Erwerbsleben und die wirtschaftliche Entwicklung am skandinavischen Markt.

Der Kalender wird auf dänisch, deutsch und englisch gedruckt.

Die neue Ausgabe des NORDISK HANDELSKALENDER erscheint alljährlich am 1. Oktober.

Svanemöllevej 63 · Hellerup · Dänemark