

Thiel, Eberhard

Article — Digitized Version

Zunehmende Ausdehnung der Staatstätigkeit: Einige Voraussetzungen zur Deckung künftiger Defizite

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Thiel, Eberhard (1967) : Zunehmende Ausdehnung der Staatstätigkeit: Einige Voraussetzungen zur Deckung künftiger Defizite, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 6, pp. 295-300

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133727>

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.

Zunehmende Ausdehnung der Staatstätigkeit

Einige Voraussetzungen zur Deckung künftiger Defizite

Dr. Eberhard Thiel, Hamburg

Die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden haben in den zurückliegenden Jahren nicht nur absolut zugenommen, sondern sie sind auch im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt erheblich angewachsen. So stiegen in der Bundesrepublik zwischen 1961 und 1966 die Staatsausgaben um etwa 55 % an, das Bruttosozialprodukt jedoch nur um 46 %; bei Einbeziehung des laufenden Jahres dürfte dieser Unterschied in der Entwicklung erheblich größer werden. Ohne auf die Problematik der langfristig zu beobachtenden Zunahme der staatlichen Aktivität einzugehen, sollen hier einige Fragen erörtert werden, die sich speziell unter mittelfristigen Aspekten stellen.

PROGNOSE HOHER DEFIZITE

Der Haushaltsplan des Bundes für 1967 in Höhe von 77 Mrd. DM wird zu ungefähr 10 % mit Krediten finanziert werden müssen, um das erhebliche Defizit zu überbrücken, das sich durch die verminderten Steuerschätzungen und durch die Einbeziehung des sog. Eventualhaushalts aufgetan hatte. Aus den Fortschreibungen der Daten der mittelfristigen Finanzplanung und auf Grund von Andeutungen über neue Schätzergebnisse geht hervor, daß nicht nur für 1968, sondern auch für die folgenden Jahre mit erheblichen Fehlbeträgen in den öffentlichen Haushalten zu rechnen ist. Defizite im Bundeshaushalt von 10 Mrd. DM dürften nach diesen Vorausberechnungen nichts Außergewöhnliches sein. Im Rahmen von gesamtwirtschaftlichen Betrachtungen sollten darüber hinaus die sich abzeichnenden Defizitentwicklungen in den Gemeinden und auch bei den Ländern nicht außer acht gelassen werden.

Jahrelang wurden in der BRD diese über jeweils ein Jahr hinausgehenden längerfristigen Vorausberechnungen der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben — und damit zwangsläufig verbunden auch der Aktivitäten im Privatsektor — abgelehnt, weil die dann veröffentlichten Werte in weiten Kreisen als Quasi- oder Semi-Planung hätten empfunden werden können. Gerade weil solche psychologisch bedingten Wirkungen nicht ausgeschaltet werden können, sollte bei dieser Art von Veröffentlichungen auf eine exakte Kennzeichnung des Charakters der Werte geachtet werden: ob sie als Plangrößen, also als anzustrebende Ziele, oder als Schätzungen der weiteren Entwicklung ohne Änderung der heute herrschenden Rahmenbedin-

gungen anzusehen sind. Während die zweite Art eigentlich erst die Basis für die allgemeine Orientierung vor wirtschaftspolitischen Entscheidungen darstellt, ist die erste Art das in einen numerischen Ausdruck gekleidete Regierungsprogramm. Eine Vermischung beider Elemente sollte vermieden werden. Wo das nicht möglich erscheint, sollte man den Mischcharakter der Berechnungen redlich vermerken. Die bisherigen Defizitberechnungen sind überwiegend das Ergebnis von Schätzungen der Einnahmen und Ausgaben unter der Annahme einer weitgehenden Konstanz der heutigen Gegebenheiten, wenn wohl auch zusätzlich einige Planungscharakter tragende Ansätze auf der Ausgabenseite und einige in naher Zukunft vorgesehene Steueränderungen berücksichtigt wurden. Vermutlich sind die Defizite der nächsten Jahre keineswegs als geplant anzusehen, sondern dürften eher als Menetekel für die weiteren politischen Entscheidungen gedacht sein.

UNTERSCHIEDLICHE ZUNAHME DER AUSGABEN UND DER STEUERN

Die Gründe für die überraschende Höhe der künftigen Fehlbeträge sind sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite zu suchen. Auf der Ausgabenseite ist zunächst einmal auf den Anstieg jener Positionen zu verweisen, die durch gesetzliche Regelungen auf lange Zeit festgelegt sind. Hier ist mit einer Quasi-Automatik des Wachstums zu rechnen, soweit die Bemessungsgrundlagen dieser Ausgaben mit der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung gekoppelt sind. So steigen wesentliche Teile der Transfers im Rahmen des Sozialtats entsprechend zunehmender Basiswerte, die von der Entwicklung bestimmter Volkseinkommensgrößen abhängen. Eng verwandt mit diesen Ausgabegruppen sind jene Positionen, die eine hohe Empfindlichkeit gegenüber Preissteigerungen aufweisen oder sie sogar hervorrufen. Da die Prognosen in der Regel auch Inflationierungsraten berücksichtigen, dürfte für fast alle Ausgabepositionen ein durch die Preissteigerung mehr oder weniger bedingter Zuwachs angesetzt sein. Einzelne Ausgabearten werden hiervon besonders betroffen, je nach ihrer Stellung als Nachfrageelement im Markt. Diese Überlegungen gelten nicht nur für die Personalausgaben, sondern auch für die Sachausgaben, besonders auf dem Investitions-, speziell auf dem Bausektor.

Somit sind allein schon die Kopplung an die allgemeine Einkommensentwicklung und die Berücksichtigung der Preissteigerungen Elemente, die zum Wachstum der Staatsausgaben beitragen, ohne daß bisher die realen Änderungen im Katalog der Staatsausgaben erwähnt wurden, die neben diesen mehr monetären Effekten die Haushaltsansätze zusätzlich steigen lassen. Auch die realen Zuwächse bei einzelnen Positionen brauchen nicht immer auf neue Gesetze zurückzugehen. So können im Rahmen von bestehenden Gesetzen bestimmte Erweiterungen und Verbesserungen erforderlich werden, die durchaus zur Erfüllung des ursprünglichen Gesetzesauftrages beitragen. Erleichterungen im Verkehrswesen und qualitative Verbesserungen in der Versorgung der Bevölkerung mit allgemeinen Staatsleistungen tragen somit auch ohne grundlegende Änderung der politischen Konzepte zum Ansteigen der Ausgabenseite bei.

Allein schon diese beinahe fest vorgezeichneten Ausgabesteigerungen dürften bei Konstanz der gesetzlichen Rahmenregelungen einen erheblichen Teil des Defizits provozieren. Ein Blick in die Geschichte der Staatstätigkeit lehrt, daß darüber hinaus kaum mit einer Konstanz der staatlichen Aufgabenbereiche gerechnet werden kann; das bedeutet, daß eigentlich dauernd Verschiebungen zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor stattfinden. Man muß diese Entwicklung nicht unbedingt als ein unbeeinflussbares Fortwirken des Wagnerschen Gesetzes der Ausdehnung der Staatstätigkeit bezeichnen, aber die ständige Erweiterung der Staatsaufgaben ist nicht zu übersehen. Besonders neue, aus der Weiterentwicklung der Technik und aus den veränderten regionalen und strukturellen Lebens- und Beschäftigungsverhältnissen sich ergebende Aufgaben werden zum überwiegenden Teil dem Staat übertragen.

Dazu zählen nicht nur jene staatlichen Maßnahmen, die zur Sicherung und Verbesserung der ökonomischen und sozialen Verhältnisse in bestimmten Sektoren der Volkswirtschaft, wie zum Beispiel der Land- und Forstwirtschaft, auch in Zukunft zu treffen sein werden. Viel mehr Raum dürften in Zukunft die dringend erforderlichen Ausgaben im Bereich der Raumordnung, der Landesplanung und auch der Wasserwirtschaft in Anspruch nehmen. Mit diesen Aufwendungen für die regionale Umstrukturierung der ökonomischen Aktivitäten sind die anstehenden Neuordnungen in einzelnen Sektoren der Volkswirtschaft, wie zum Beispiel im Bereich der Energiewirtschaft, eng verzahnt. Auch die geplanten Ausgaben im Bereiche des Bildungswesens und der Forschung dürften eine quantitative Erhöhung der Staatstätigkeit bedeuten. Wenn auch diese qualitativen und quantitativen Umstrukturierungen nicht jährlich gleichmäßig anfallen werden, so ist mittelfristig doch mit erheblichen Ausweitungen der Staatsausgaben zu rechnen. Verstärkt wird diese Tendenz noch durch das außenpolitische Engagement der Bundesrepublik sowohl auf wirtschaftspolitischem wie auch auf militärpoli-

tischem Gebiet; so werden der weitere Ausbau der EWG und auch die anstehenden Neuorientierungen der Militärbündnisse vermehrte Staatsausgaben provozieren.

Diesen Ursachen der Ausgabenausdehnung stehen jedoch auch Tendenzen gegenüber, die Ausgaben zu vermindern. Bestimmte Ausgabenarten gehen zurück, weil die gesetzlichen Regelungen ein Auslaufen vorsehen oder weil die öffentliche Aufgabe effektiv entfällt. So sind bestimmte Ausgaben in Verbindung mit den Kriegsfolgen zeitlich begrenzt gewesen. Quantitativ sind diese abnehmenden Ausgabenbereiche jedoch zu gering, als daß sie die insgesamt positive Entwicklung entscheidend beeinflussen könnten. Eine mehr formale Minderung der Staatsausgaben stellen die Verschiebungen von Belastungen vom eigentlichen Staatshaushalt zu nebenfiskalischen Institutionen wie der Sozialversicherung dar; der Staat im weiteren Sinne bleibt durch solche Verlagerungen auch weiterhin belastet.

Die Entwicklung der Einnahmeseite stagniert nun keineswegs, sondern auch hier gibt es zunächst einmal Mechanismen, die das Volumen der Steuern ansteigen lassen. Da die Steuersysteme der westlichen Industriestaaten progressiv mit dem Einkommen wachsende Steuerarten enthalten, ist zum Teil mit einer gegenüber dem Einkommen überproportionalen Einnahmesteigerung zu rechnen. Obgleich somit die Einkommenselastizität des Steueraufkommens in der Regel größer als eins ist, haben die Ausgaben zumindest in Zeiten geringen Einkommenswachstums eine höhere Zuwachsrate. Das heißt, daß die Einkommenselastizität der Ausgaben offensichtlich noch höher ist als die der Steuern. Aus der bisherigen Entwicklung der nicht-steuerlichen Einnahmearten läßt sich ablesen, daß auch sie sich im Rahmen der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung erhöht haben. Es besteht somit kaum ein Grund zur Annahme, daß diese Entwicklung in Zukunft anders verlaufen sollte. Diese übrigen Einnahmen bestehen aus Gebühren, Beiträgen, aus den Einnahmen aus staatlichen Wirtschaftsunternehmungen und aus einer Reihe von Posten, zu denen auch die Erlöse aus Verkäufen zählen. Diese Einnahmearten machen ohne die Schuldenaufnahme ungefähr 15 % der Gesamteinnahmen aus, so daß in dieser Höhe die Differenz zwischen den künftigen Ausgaben und den Schätzungen der Steuereinnahmen gemildert würde.

KURZUNGEN DER AUSGABEN

Es bleiben aber dennoch erhebliche Defizite, für die eine Deckung zu suchen ist. Prinzipiell bleiben den finanzpolitischen Willensträgern folgende Wege: Ausgabensenkungen, Steuererhöhungen, Erhöhungen der sonstigen Einnahmen, zu denen nunmehr auch die Aufnahme von Schulden zu zählen wäre. Vor diese Fragen sahen sich zwar auch schon in der Vergan-

genheit die gesetzgebenden Gremien der Gebietskörperschaften in der BRD gestellt, in Zukunft wird die Beantwortung jedoch schwieriger werden. Es läßt sich heute schon voraussagen, daß ohne eine grundsätzliche Änderung im Finanzgebaren dieser Körperschaften die künftigen Ausgabevolumina kaum realisierbar sein werden. Läßt man zunächst die wichtigsten Ausgabeposten Revue passieren, dann stehen die Ausgaben für die Verteidigung, die Sozialpolitik und für das Bildungswesen volumenmäßig an der Spitze der Staatsausgaben, und es ist wohl kaum anzunehmen, daß hier Minderausgaben ohne einschneidende Änderungen der jeweiligen politischen Konzepte erreichbar sind.

Die Verteidigungsausgaben sind zum größten Teil Daten, die sich aus der internationalen Verflechtung der BRD auf militärpolitischem Gebiete ergeben. Da im Rahmen der internationalen politischen Orientierung das militärpolitische Engagement häufig in Nominalgrößen verglichen wird, ist eine Senkung dieses Postens sicherlich nur schwer möglich, wenn auch dieselbe Verteidigungskraft mit niedrigeren Ausgaben garantiert werden könnte. Vielmehr ist anzunehmen, daß die Ausgaben auf Grund der künftigen realen und monetären Entwicklung noch zunehmen werden.

Im Bereiche der Ausgaben für die Sozialpolitik werden die Fürsorge- und Sozialhilfeeinrichtungen kaum in ihrem Volumen vermindert werden können, wenn keine größere Diskrepanz zwischen der Versorgung der voll im Erwerbsleben Stehenden und den außerhalb stehenden Bedürftigen akzeptiert werden soll. Dagegen wird über eine endgültige Verminderung der Bundeszuschüsse zur Sozialversicherung diskutiert. Diese Zuschüsse richten sich nach der Veränderung einer wohl auch in Zukunft kaum sinkenden Einkommensgröße. Die sich daraus ergebenden Zuschüsse des Staates werden also weiterhin eine steigende Tendenz haben. Eine Ablösung dieser Leistungen könnte darin bestehen, daß die Träger der Sozialversicherungen ihre Einnahmen aus der Beitragserhebung erhöhen. Eine solche Beitragserhöhung um 1 oder 2 % würde besonders in den nächsten Jahren jedoch kaum die auf die Sozialversicherungen zukommenden Zahlungsverpflichtungen abdecken können. Der bisher übliche staatliche Zuschuß könnte nur durch eine wesentlich höhere Anhebung der Beiträge ersetzt werden. Da eine Beitragserhöhung eine ähnliche Wirkung wie eine Steuererhöhung für einen ganz bestimmten Kreis der Einkommensbezieher haben würde, ist schon an dieser Stelle das später zu behandelnde Problem einer künftigen finanzpolitischen Neuorientierung zu erkennen: Die Zahlungen der Staatsbürger an die öffentliche Hand werden erhöht werden müssen. Die aufgezeigte Lösung würde nur eine Verschiebung in der Etatisierung bedeuten, das Deckungsproblem bleibt gesamtwirtschaftlich bestehen.

Der dritte eingangs genannte Posten, der quantitativ für eine Senkung in Frage käme, sind die Ausgaben für Schulen, Hochschulen und für die Forschung. In diesem Sektor ist jedoch für die Zukunft gerade die gegenteilige Entwicklung zu erwarten. Die vorliegenden Pläne zeigen eindeutig eine steigende Tendenz in der Qualität und Quantität dieser Aufwendungen. Den Anforderungen einer modernen wachsenden Volkswirtschaft kann offensichtlich ohne eine Verbesserung des Bildungswesens nicht mehr nachgekommen werden.

Bei den übrigen Ausgabearten könnten Möglichkeiten zu einer Minderung des Ausgabevolumens vermutet werden, so zum Beispiel bei den Subventionen für die Landwirtschaft und für die gewerbliche Industrie. Wie schon angedeutet wurde, handelt es sich zum Teil bei diesen und ähnlichen Subventionen jedoch gerade um Ausgaben, die im Interesse einer Strukturverbesserung in der Zukunft eventuell sogar noch verstärkt erforderlich sein werden. Eine völlig dem Marktgeschehen überlassene Entwicklung im agrar-, energie- und wohnungswirtschaftlichen Sektor würde sicherlich auch nicht mit den Zielen einer sozialpolitisch annehmbaren Ordnung korrespondieren. Auch die Verkehrsaufwendungen dürften im Interesse eines künftigen befriedigenden Wachstums der Volkswirtschaft kaum gekürzt werden, wobei aber Umstrukturierungen in den Aufwendungen für die einzelnen Verkehrsträger durchaus denkbar sind.

Diese kurze Skizze konnte auf kleinere Positionen in den Haushaltsplänen nicht eingehen und vermochte Gewichtsverlagerungen in der Ausgabenstruktur nur anzudeuten. Sie zeigte aber, daß Ausgabensenkungen in der hier interessierenden Quantität nicht zu erwarten sind. Es bleibt somit nur die Möglichkeit, dem wachsenden Bedarf an öffentlichen Leistungen auf dem Wege der Einnahmeerhöhung gerecht zu werden.

STEUERERHÖHUNGEN

Die Anhebung von Steuern ist aber gerade in Zeiten konjunktureller Stagnation nicht populär, und es mag den Anschein haben, daß eher gegenteilige Maßnahmen angebracht wären. Aber auch die Bekämpfung eines Konjunkturabschwungs mit Hilfe von Steuerensenkungen wäre wohl nur dann sinnvoll, wenn Differenzierungen zwischen den Steuerpflichtigen vorgenommen würden. Auch für die Erreichung langfristiger Wachstumsziele wäre eine rigorose Steuererhöhung nicht gerade förderlich, wenn nicht auch hier, besonders im Rahmen der Gewinnbesteuerung, regionale und sektorale Differenzierungen gezielt vorgesehen würden. Bei diesen langfristigen Überlegungen ist jedoch auch stets an die Wirkungen der Staatsausgaben zu denken, die mit diesen zusätzlichen Einnahmen finanziert werden. Kurzfristig ist dabei sicherlich mit einer gewissen Verzögerung der Wir-

kung zu rechnen; überdies sollten die Unterschiede zwischen der staatlichen und der privaten Nachfrage nicht übersehen werden. Längerfristig kann aber bei entsprechender Gewichtsverlagerung der Ausgaben hin zu den Investitionen durchaus ein positiver Wachstumseffekt resultieren.

Eine Erhöhung der Steuern führt zu einem Ansteigen der Steuerquote. Besonders in Aufschwungsphasen ist bei einer hohen Einkommenselastizität des Steueraufkommens mit einem beschleunigten Anstieg des Verhältnisses zwischen Steueraufkommen und Brutto-sozialprodukt zu rechnen. Vielfach wird diese Relation auch als Steuerbelastungsquote angesprochen und vor ihrer Erhöhung gewarnt. Sicherlich ist die Steuerquote ein sehr aufschlußreicher Indikator für die Art der Finanzierung der staatlichen Aktivität und damit für den Charakter der Staatstätigkeit überhaupt. Die Ausdeutung dieser Relation als Belastung der Volkswirtschaft ist jedoch zu wenig präzise und enthält darüber hinaus nicht geringe Gefühlsmomente, die einen erheblichen Einfluß auf die politische Bewertung dieser Relation haben. Zunächst ist dieser Ausdruck nur eine Inbeziehungsetzung der staatlichen Einnahmeart Steuern zu einem allgemeinen Leistungsindex. Da sich beide Größen in dieser Form als makroökonomische Aggregate gegenüberstehen, ist es überhaupt fraglich, ob irgendeine allgemeine Aussage über eine Belastung getroffen werden kann. Wenn Verminderungen von Steuervergünstigungen, Tarifierhebungen oder neu eingeführte Steuerarten die Steuerquote auch rechnerisch erhöhen, so wird in der Regel das Gefühl einer zusätzlichen Belastung besonders dadurch hervorgerufen, daß diese Veränderungen vielfach zu pauschal, zu unkoordiniert und zu wenig auf die langfristigen Wirkungen abgestellt sind. Auch die schon erwähnten unterschiedlichen Ausgabewirkungen sollten bei der Beurteilung dieser Steuerquote beachtet werden.

Da in der BRD in der Zukunft nur mit Hilfe von Steueranhebungen die notwendigen Finanzierungsmittel beschafft werden können, ist eine sorgfältige Auswahl der sich dazu am besten eignenden Steuern zu fordern. Solche Umstrukturierungen sollten gleichzeitig eine Neuordnung des Steuersystems einleiten; nach der beschlossenen Einführung der Mehrwertsteuer an Stelle der Umsatzsteuer sollte auch die Beseitigung des Nebeneinanders von Quasi-Ertragsteuern in Gestalt der augenblicklich erhobenen Gewerbesteuer mit der Einkommensteuer angestrebt werden. Die erforderlich werdenden Steuererhöhungen sollten jedoch möglichst nur im Bereich der direkten Steuern erwogen werden, was auch im Interesse der Durchsetzung anderer Zwecke zu begrüßen wäre. Mit der Erhöhung der direkten Steuern könnte zumindest sichergestellt werden, daß der von den politischen Willensträgern als erforderlich angesehene Komplex der Staatsausgaben in annähernd vollem Umfange der Allgemeinheit der Staatsbürger augenfälliger signalisiert wird als bisher. Auch ohne hier ein Affektations-

prinzip zu empfehlen, sollten für erhebliche Änderungen in wichtigen Ausgabebereichen des Staates simultan steuerpolitische Konsequenzen gezogen werden. Ein ständiges Hinausschieben nötiger Ausgaben wegen fehlender Transparenz der staatlichen Einnahmeseite sollte nicht begünstigt werden.

Die Auswahl der für diese Maßnahmen geeigneten Steuern, der Zeitpunkt ihrer Inkraftsetzung und die erforderliche Höhe der Einnahmen können nur mit Hilfe nationalbudgetartiger Rechenwerke befriedigend ermittelt werden. Die sicherlich erforderlich werdende Abschaffung einer Reihe von Steuervergünstigungen birgt nun aber die gleiche Gefahr in sich wie die bereits erwähnte Abschaffung von Subventionen. Auch hier kann nicht global vorgegangen werden, ohne daß aus sozial- und branchenpolitischen Gründen nach kurzer Zeit neue Transfers gefordert werden — vielleicht nur in veränderter Form oder an einer anderen Stelle des Budgets oder sogar als neue Steuererleichterung. Es sollte deshalb darauf geachtet werden, daß diese Steuervergünstigungen ebenso wie die bestehen bleibenden Subventionen dynamisch den Erfordernissen einer langfristig ausgerichteten Finanzpolitik dienen können.

Bei der Betrachtung der Steuereinnahmen wurde ganz deutlich, daß eine Mehreinnahme nur durch das Durchbrechen traditioneller Regeln möglich sein wird. Zu diesen althergebrachten Richtlinien gehört bisher noch die Einhaltung einer relativ konstanten Steuerquote. Hiervon wird in Zukunft abzugehen sein, wenn der heutige Standard von Staatsleistungen gehalten und wenn den Erfordernissen der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung Rechnung getragen werden soll. Dennoch werden die Steuern in Zukunft kaum allein die benötigten Finanzierungsmittel beschaffen können, so daß auch die Kreditaufnahme durch den Staat ansteigen muß.

ZUNAHME DER VERSCHULDUNG

Die Verschuldung der öffentlichen Gebietskörperschaften in der BRD war nach dem Zweiten Weltkriege relativ gering und hatte erst in den letzten Jahren höhere Zuwachsraten aufzuweisen; die Entwicklung des Schuldendienstes zeigte naturgemäß den gleichen Verlauf. Auch bei der Betrachtung der Verschuldung werden häufig Relationen in die Diskussion eingeführt, die leicht zu fehlerhaften Schlußfolgerungen führen können: Der Anteil der Ausgaben für Zinsen und Tilgung am Etat ist zwar zunächst eine recht informative Angabe über die Folgen der Verschuldung auf der Ausgabenseite; während in der BRD diese Ausgaben bisher etwa 5 % des Etats ausmachten, liegen bei den zentralen Gebietskörperschaften in den USA allein die Zinsen schon über 7 % und in Großbritannien sogar bei 10 %. Eine andere Relation betrifft das Verhältnis zwischen dem Schuldenstand und dem Brutto-sozialprodukt. Bei einer globalen Betrachtung

können aus solchen Relationen fälschlicherweise leicht Schlußfolgerungen über die Sicherheit öffentlicher Schulden oder überhaupt über die Zahlungsfähigkeit der öffentlichen Hand gezogen werden. In der BRD blieb diese Relation unter 20 %, in den USA lag sie bei 60 % und in Großbritannien über 120 %.

In vielen Situationen der BRD bestand die Schuldenpolitik bisher lediglich aus dem Hinnehmen eines Restpostens, der sich aus der Saldierung der Entwicklung anderer Haushaltspositionen ergab. Es ist somit zunächst eine bewußte aktive Schuldenpolitik zu fordern, die ihre Stellung zur Verschuldung weder aus der Sicht der Abstinenz noch aus der bloßen Orientierung an bestimmten überkommenen Relationen bezieht. Sicherlich ist eine Nachahmung der angelsächsischen Praktiken aus einer Vielzahl von Gründen nicht ratsam. Besonders gravierend sind die Unterschiede, die sich in der Konstruktion der Kapitalmärkte in den einzelnen Staaten zeigen, aus der sich gleichzeitig die unterschiedliche Stellung der Staatspapiere und die grundlegend anders geartete Einstellung auch des breiten Publikums zum Wertpapier, hier zur staatlichen Verschuldungsurkunde, ergibt. Ehe in der BRD durch Information der Mechanismus staatlicher Verschuldung nicht transparenter gemacht werden kann, wird kaum eine ähnlich breite Streuung der Papiere zu erreichen sein. Die Struktur der Gläubiger und ihre Stellung zum Wertpapier sind aber von entscheidender Bedeutung für die Wirksamkeit staatlicher Schuldenpolitik. Die in der BRD bisher nur in sehr geringem Umfang gelungene Unterbringung der Staatspapiere in der Gruppe der privaten Nicht-Banken, also der privaten Haushalte und Unternehmungen, und die zentrale Bedeutung der Deutschen Bundesbank und der Kapitalsammelstellen als Gläubiger verbieten somit die globale Übernahme der Praktiken anderer Staaten. Die stets bei der Erwähnung höherer Staatsverschuldung auftauchende Furcht vor einer zunehmenden Inflationsgefahr dürfte für die BRD kurzfristig kaum bestehen. Da aber die hier aufgezeigte Tendenz des Auseinanderklaffens von Ausgaben und Steuern langfristiger Natur sein dürfte, wird nach Erreichen der Vollbeschäftigung eine exakte Planung im Bereich der Staatsverschuldung erforderlich sein, wobei die Abstimmung mit den Trägern der Geldpolitik oberstes Gebot sein muß.

VERZICHT AUF TRADITIONELLE QUOTEN

Die kurzfristige Bedeutung der steigenden Staatsausgaben in der gegenwärtigen Situation für die Beschäftigung soll nicht unterschätzt werden, dennoch soll hier nicht einem naiven Keynesianismus das Wort geredet werden. Denn gleichzeitig erhebt sich die Forderung nach Beachtung der langfristigen Strukturverbesserung, die durch eine Forcierung von Investitionen in den wachstumsrelevanten Bereichen des Bildungs- und Verkehrswesen erst die Basis für

die künftige Wachstumsgeschwindigkeit schafft. Nur eine langfristige Orientierung ist eigentlich die Rechtfertigung für die steigenden Staatsausgaben und gibt letztlich die ökonomische Fundierung ab für die politische Entscheidung, einen steigenden Staatsanteil an der ökonomischen Aktivität durchzusetzen. Wenn die steigenden Staatsausgaben diesen Anforderungen genügen, dann läßt sich ebenfalls eine grundlegende Veränderung der Höhe und Struktur der Einnahmenseite begründen, soweit zunehmende Verschuldung und steigende Steuerquoten zur Finanzierung des Mehrbedarfs herangezogen werden müssen. Die in der BRD noch nicht ausgebauten und auf dem Wege der Programmierungsrechnung noch nicht befriedigend durchgespielten Einsatzmöglichkeiten der besonders unter kurzfristigen Aspekten sich anbietenden Kombinationen beider Einnahmenseite sollte auch breiteren Gruppen der Bevölkerung erläutert werden, damit besonders die Behandlung der Staatspapiere sich in Zukunft nicht nur mehr oder weniger exklusiv im Bankensektor abspielt.

Das Agieren im Rahmen festgelegter Quoten und Relationen — Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt, Steuerquote, Struktur der Einnahmenseite, Niedrighalten der Schuldenanteile — sollte einer flexibleren Handhabung der zur Verfügung stehenden Instrumente Platz machen. Die Furcht vor einer Veränderung überkommener Quoten, zum Beispiel einer Veränderung der Steueranteile am Bruttosozialprodukt, oder auch vor kurzfristigen Variationen von Bestimmungsgrößen der Steuerbemessungsgrundlage ist nur zum Teil ökonomisch berechtigt; sie wurzeln vielmehr tief in der gerade im Staatssektor und bei der Beurteilung des Staates noch immer zu beobachtenden Konservierungstendenz. Da der Staat nicht isoliert im Wirtschaftsleben steht, muß er sich in Zielsetzung und Mitteleinsatz den Anforderungen der sich ändernden Umwelt anpassen, und die Umwelt muß über die Rolle des Staates noch mehr aufgeklärt werden, damit die Variationen einzelner Komponenten des Staatsgebarens auch stets in Beziehung gesetzt werden zur Leistungsabgabe des Staates.

FEHLENDE INTERNATIONALE ABSTIMMUNG

Um eine noch größere Effizienz der Staatsausgaben zu erreichen, wäre eine Abstimmung der Ziele und Mittel auf internationaler Ebene erforderlich. Die Schaffung der Bedingungen für eine optimale Allokation der Produktionsfaktoren im Raum kann nicht allein der Außenhandelspolitik überlassen bleiben; denn bei dem steigenden Maß an staatlicher Aktivität reicht sie einfach nicht aus. Als vor zehn Jahren der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unterzeichnet wurde, war den kritischen Beobachtern denn auch schon klar, daß die wesentlichen Schwierigkeiten zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes nicht in der Beseitigung der direkten

Hemmnisse und damit der Ermöglichung einer Zollunion bestanden, sondern in der Abschaffung der indirekten Hindernisse. Da diese hauptsächlich in den unterschiedlichen Zielsetzungen und Instrumenten der allgemeinen Wirtschaftspolitik und besonders der Finanzpolitik begründet waren, wäre zu erwarten gewesen, daß Mitte der 60er Jahre diese auf internationaler Ebene fälligen Abstimmungen das bestimmende Thema finanzpolitischer Debatten sein würden.

Trotz der offensichtlichen Zusammenhänge, die zwischen den weiterhin stark nationalstaatlich orientierten finanzpolitischen Entscheidungen und den Schwierigkeiten bei anderen Integrationsvorhaben bestehen, hat sich die damals gehegte Hoffnung nicht erfüllt. Auch die bisher erreichten Absprachen vor allem auf steuerpolitischem Gebiet sind mehr unter handelspolitischen Aspekten als unter gemeinsamen finanzpolitischen Vorzeichen zu bewerten. Eine solche Abstimmung der Staatstätigkeit sollte und könnte keineswegs in einer Vereinheitlichung des Ausmaßes an Staatstätigkeit oder gar in einer Angleichung der behandelten Einnahme- oder Ausgabereaktionen bestehen; denn das würde bedeuten, daß in allen beteiligten Staaten die gleiche Aufteilung zwischen der privaten und öffentlichen Aktivität gewünscht würde. Solch ein Ziel anzustreben, hieße auch, die regionalen Unterschiede und die sich daraus ergebenden speziellen finanzpolitischen Erfordernisse außer acht zu lassen. Wenn somit auch die Höhe und Struktur der Staatstätigkeit nicht vereinheitlicht werden können, so bleibt doch genügend Spielraum für wünschenswerte Absprachen. Die finanzpolitischen Maßnahmen der einzelnen Staaten sollten vor allem nicht so getroffen werden, daß der Weg zu einer optimalen internationalen Wirtschaftsstruktur erschwert wird. Die kurzfristigen, noch unkoordinierten Entscheidungen haben auf vielen Gebieten langfristige Auswirkungen. Und sowohl die Ausdehnung der Staatstätigkeit als auch die Veränderung der Steuer- und Verschuldungsquote sind solche langfristig wirksamen Elemente, die dem späteren Aufbau eines koordinierten, nicht unbedingt vereinheitlichten wirtschaftspolitischen Instrumentariums schon heute ihre Prägung verleihen.

Das bisherige Fehlen einer solchen internationalen Abstimmung ist auch aus einem weiteren Grunde zu bedauern; die auf europäischer Ebene erwartete Koordinierung hätte die Chance geboten, zu neuen Orientierungskriterien des finanzpolitischen Gebarens zu gelangen. Statt dessen blieb es wie in den meisten Staaten so auch in der BRD im Prinzip bei den traditionellen finanzpolitischen Abgrenzungen und Normen. Wenn aber die Struktur- und Prozeßpolitik einmal international konzipiert werden soll und heute dafür schon die instrumentalen Grundlagen geschaffen werden sollen, dann bedarf es zunächst eines tiefgreifenden Wandels in der Mentalität der beteiligten staatlichen Willensträger und der Bevölkerung auch auf nationaler Ebene. Denn die Präsentation von Ziel-funktionen und von geplanten Mitteleinsätzen, die sich auf regional weit gestreute Gebiete beziehen, treffen ja in föderalistisch organisierten Staaten schon häufig genug auf kaum zu überwindende Hindernisse, so daß erst einmal auf nationaler Ebene ein dem dynamischen Wirtschaftsgeschehen entsprechendes Umdenken erreicht werden müßte.

Für die Bundesrepublik bedeutet das zunächst die Revision der Meinung, daß über längere Zeit konstant gehaltene Strukturen und damit fixierte Relationen im Bereich der Staatstätigkeit unbegrenzt in die Zukunft hinüberzuretten sind. Allein aus den Verzahnungen einer zunehmenden Staatstätigkeit mit der übrigen Volkswirtschaft und auch im Hinblick auf künftige international erforderliche Koordinierungen ist diese Ansicht ökonomisch nicht mehr zu begründen und muß im politischen Bereich revidiert werden. Es sollte künftig verhindert werden, daß in der Bundesrepublik angesichts des zu erwartenden längerfristigen Auseinanderklaffens von Steuereinnahmen und Staatsausgaben diese Defizite lediglich beschwörend vorhergesagt werden, und daß dann als ultima ratio die Ausgabenansätze Jahr für Jahr wieder gekürzt werden. Ein solches pauschales Vorgehen ließe auf eine willkürliche Manipulation der Ausgaben schließen und würde ein erhöhtes Mißtrauen gegen die erforderliche Ausdehnung der Staatstätigkeit geradezu provozieren.

„Um die wirtschaftliche Macht und Leistungsfähigkeit der westlichen Welt für den internationalen Wettkampf . . . stark genug zu machen, werden auch unsere Staatsausgaben nicht verringert werden können, sondern eine bedeutsame Erhöhung erfahren müssen. . . Das heißt, es müssen künftig mindestens die Zuwachsraten des Volkseinkommens überwiegend der öffentlichen Hand zufließen. Das wird nur zu Lasten der Verbrauchsquote der privaten Haushalte möglich sein. . . Mindestens in Teilbereichen der Wirtschaft, nämlich überall dort, wo der wachsende öffentliche Bedarf zusammen mit dem privaten die Nachfrage so unverhältnismäßig steigert, daß die Produktionsausweitung dem nicht zu folgen vermag. . . , wird man früher oder später um dirigistische Maßnahmen nicht herumkommen. Das heißt, man wird nicht darum herumkommen, den von solchen Wirtschaftszweigen zu deckenden Bedarf in eine Rangskala der Vordringlichkeit aufzugliedern, wodurch in diesen Teilbereichen für kürzere oder längere Zeit die Investitionsfreiheit und die Konsumfreiheit aufgehoben werden müßte.“

Es besteht sicherlich kein Zweifel, daß eine solche Wirtschaftspolitik – auch oder gerade wenn sie nur eine Notmaßnahme für eine Übergangszeit zu sein brauchte – heute bei uns kaum durchführbar wäre. Und es ist ebenso wahrscheinlich, daß, je später wir uns zu solchen notwendigen Freiheitsbeschränkungen entschließen werden, um so radikaler die unvermeidlichen Zwangsmaßnahmen ausfallen müssen.“

Heinz-Dietrich Ortlieb: Ende des Wirtschaftswunders, Wiesbaden 1962, S. 153 ff.