

Epping, Günter; Paul, Eugen

Article — Digitized Version

Probleme langfristig wachsender Staatsaktivität

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Epping, Günter; Paul, Eugen (1975) : Probleme langfristig wachsender Staatsaktivität, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 55, Iss. 6, pp. 317-324

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134831>

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.

Probleme langfristig wachsender Staatsaktivität

Günter Epping und Eugen Paul, Speyer

Die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer stellte ihre 43. Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung unter das Thema „Der Staatssektor in der sozialen Marktwirtschaft“^{*)}. Die dortigen Diskussionen gaben den Anstoß zu diesem Beitrag, in dem die Autoren einige offene Fragen einer eingehenderen Betrachtung unterziehen.

Der Reformeifer der letzten Jahre ist verfliegen, der Staat lebt unter dem „Diktat der leeren Kassen“. Dennoch wachsen die Staatsausgaben weiter, teils wegen der Folgekosten bereits beschlossener Maßnahmen, teils auch wegen einer sich anscheinend säkular verfestigenden Inflationskomponente und schließlich noch – freilich vorübergehend – im Zuge der aktuellen Rezessionsbekämpfung.

Diesem Wachstum stehen Steuermindereinnahmen aufgrund der Steuerreform und der rezessiven Konjunktorentwicklung gegenüber. Zur Deckung des daraus entstehenden Defizits werden im Jahre 1975 die Staatsschulden wahrscheinlich netto um 50 bis 60 Mrd. DM zunehmen müssen – eine Summe, die in der Geschichte der Bundesrepublik ohne Beispiel ist. Auch wenn diese Verschuldung nur als temporär und von der konjunkturellen Situation her als gerechtfertigt angesehen werden mag, die daraus erwachsenden Zins- und Tilgungsbelastungen werden das Staatsbudget auf lange Sicht belasten.

Bei alledem sind die Ansprüche der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen an den Staat keineswegs geringer geworden, nur die Lautstärke der Forderungen ist zur Zeit gedämpft. In diesem Zusammenhang richtet sich der Blick schnell auf die Staatsausgabenquote, den Anteil der Staats-

ausgaben für Güter und Dienstleistungen am Bruttosozialprodukt. Was aber sagt die Entwicklung einer solchen Quote aus? Was heißt es, wenn z. B. diese Quote künftig noch um 3–5% wachsen kann? ¹⁾ Ist damit gleichzeitig ein Korridor für die Produktion von öffentlichen Gütern festgelegt? Und: läßt sich eine solche Steigerung der Staatsausgabenquote im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung überhaupt realisieren?

Aussagefähigkeit der Staatsausgabenquote

Fragen wir zuerst nach der Aussagefähigkeit solcher Staatsausgabenquoten für die Versorgung mit öffentlichen Leistungen ²⁾. Die Größen „Staatsausgaben“ und „Bruttosozialprodukt“, also Zähler und Nenner dieser Quote, sind der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung entnommen. Mit dem Bruttosozialprodukt wird versucht, die Summe aller von einer Volkswirtschaft in einer Periode erzeugten Güter und Dienstleistungen zu beschreiben. Diese Güter werden teils von Privaten, teils vom Staat erzeugt. Um die Einzelprodukte addierbar zu machen, ist eine Bewertung in Geldeinheiten erforderlich. Für die privaten Güter ist dies relativ unproblematisch, werden sie doch über den Markt verteilt, so daß Marktpreise existieren, die – sieht man von allen Unvollkommenheiten des Marktmechanismus ab – zugleich die Wertschätzungen der Nachfrager widerspiegeln.

Bei den öffentlichen Gütern bleibt dieser Weg versperrt. Da öffentliche Güter vorwiegend unentgeltlich abgegeben werden, also nicht über den Markt verteilt werden, kennen wir weder die vom Staat produzierten Güter- und Leistungsmengen, noch existieren Marktpreise zu ihrer Bewertung.

^{*)} Die Referate, auf die im folgenden teilweise Bezug genommen wird, werden in Kürze in der Schriftenreihe der Hochschule veröffentlicht.

Dr. rer. pol. Günter Epping, 31, ist Referent am Forschungsinstitut der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Dr. rer. pol. Eugen Paul, 30, ist Assistent am Lehrstuhl für Wirtschaftliche Staatswissenschaften II der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

¹⁾ Vgl. hierzu Karl-Heinz Raabe, Referat über „Projektionen eines Korridors für den Staatssektor“.

²⁾ Vgl. hierzu Konrad Littmann, Referat über „Struktur- und Wachstumsprobleme der Staatsausgaben“.

Wir wissen nicht einmal, ob überhaupt alle produzierten öffentlichen Güter von den privaten Wirtschaftssubjekten aufgenommen werden. Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung hat eine auf den ersten Blick einfach erscheinende Lösung gefunden. Unterstellt man, daß der Staat volkswirtschaftliche Ressourcen nur deshalb beansprucht, um – ohne eigenes Gewinnstreben – die Bedürfnisse seiner Bürger nach staatlichen Leistungen zu befriedigen, kann man zur Beschreibung des unbekanntesten staatlichen Outputs ersatzweise die zu seiner Produktion eingesetzten Güter und Faktorleistungen, also den staatlichen Input, verwenden. Zwar haben auch diese häufig keine echten Marktpreise (z. B. beim Sold der Wehrpflichtigen), doch lassen sich immerhin deren Gesamtkosten in den Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen einigermaßen exakt erfassen.

Für unsere Fragestellung offenbart dieser Kunstgriff jedoch rasch seine Tücken: Der „errechnete“ Korridor für den Staatssektor bestimmt jetzt nämlich lediglich, wieweit der Anteil der gesamten Güterproduktion, der nicht über den Markt verteilt, sondern vom Staat beansprucht wird, unter bestimmten Annahmen³⁾ höchstens wachsen kann. Welche Konsequenzen die Steigerung dieses Anteils – so sie überhaupt gelingt – für die Versorgung mit öffentlichen Gütern hat, läßt sich daraus nicht ablesen. Denn eine steigende Staatsausgabenquote kann anzeigen

- eine im Vergleich zum Wachstum der Gesamtproduktion überproportionale Steigerung der Menge und des Wertes des öffentlichen Güterangebots,
- eine überproportionale Steigerung lediglich der Menge, nicht aber des Wertes der staatlichen Leistungen, wenn die zusätzliche Produktion vor allem solche Güter umfaßt, nach denen kaum Bedürfnisse bestehen und die deshalb nur geringen oder gar keinen Nutzen stiften,
- weder eine überproportionale Steigerung der Menge noch des Wertes der öffentlichen Güter, sondern lediglich entsprechende Kostensteigerungen der öffentlichen Leistungserstellung (z. B. infolge geringerer Produktivitätssteigerungen).

Im ersten Fall führt die steigende Staatsausgabenquote zu einer relativ (im Vergleich zum Angebot privater Güter) besseren Versorgung mit öffentlichen Gütern; im zweiten und dritten Fall bleibt dieses relative Versorgungsniveau bestenfalls konstant, es kann sogar zurückgehen.

Die in der Vergangenheit zu beobachtende und trotz aller Stabilisierungsbemühungen wohl auch in Zukunft nicht vermeidbare Geldentwertung beschränkt noch zusätzlich die Aussagefähigkeit der Staatsausgabenquote. Steigende Güter- und Fak-

torpreise erhöhen den Marktwert der privaten Produktion, aber auch die Staatsausgaben für Güter und Dienste. Ungewiß ist jedoch, wie sich dadurch der – unbekannte – Wert des öffentlichen Güterangebots entwickelt. Selbst bei einer konstanten Staatsausgabenquote bleibt das reale Verhältnis von öffentlicher und privater Güterproduktion nur dann unverändert, wenn für den privaten und für den öffentlichen Sektor die gleichen Inflationsraten unterstellt werden können. Um diese Hypothese zu prüfen, müßte das private wie das öffentliche Güterangebot in Preis- und Mengenkomponenten aufgespalten werden. Im privaten Sektor mag das mit Einschränkungen (z. B. bei den Dienstleistungen von Rechtsanwälten oder Ärzten) gelingen, im öffentlichen Bereich aber muß der Versuch an der fehlenden Marktgängigkeit der öffentlichen Güter scheitern.

Wenig spricht jedoch für gleiche Inflationsraten: Bei in etwa gleichen Lohnerhöhungen im privaten und öffentlichen Sektor würde dies z. B. gleiche Produktivitätsfortschritte in beiden Bereichen implizieren – eine Annahme, die nur wenig realistisch erscheint. Sowohl die Zusammensetzung der öffentlichen Sachausgaben (z. B. hoher Anteil der Bauinvestitionen) als auch erste Versuche, die öffentlichen Personalausgaben mit Hilfe geschätzter Produktivitätszuwächse zu deflationieren⁴⁾, lassen vermuten, daß die reale Staatsausgabenquote im Inflationsprozeß hinter der monetären Quote zurückbleibt.

Ein im Rahmen des geschätzten Korridors steigender Staatsanteil – das bleibt als Ergebnis festzuhalten – kann also keineswegs als Beweis einer besseren relativen, ja nicht einmal einer absolut besseren Versorgung mit öffentlichen Gütern angesehen werden. Als Zielvorgabe für die staatliche Aufgabenplanung ist eine Staatsausgabenquote daher ungeeignet.

Die mangelnde Aussagefähigkeit solcher aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abgeleiteter Größen für das reale Versorgungsniveau hat denn auch zu der Forderung geführt, die Rechnung durch ein System sogenannter Sozialindikatoren zu ergänzen. Mit solchen Sozialindikatoren soll versucht werden, das mengenmäßige Angebot an öffentlichen Gütern und die Qualitätsmerkmale dieses Angebots zu messen, unabhängig davon, ob und in welcher Höhe diese Güter über die Staatsausgaben in das Bruttosozialprodukt eingehen. Für einzelne Bereiche staatlicher Tätigkeit lassen sich damit die Beziehungen zwischen Staatsausgaben und öffentlichen Leistungen empirisch bestimmen. Eine Relation zwischen den Ausgaben für Güter und Dienste und der Gesamtproduktion öffentlicher Güter ist daraus nicht abzuleiten, da ein Gewichtungsschema, das die ver-

³⁾ Vgl. K. H. Raabe, a. a. O.

⁴⁾ So K. Littmann, a. a. O.

schiedenen öffentlichen Leistungen aggregierbar macht, für die Sozialindikatoren nicht – zumindest nicht wertfrei – angegeben werden kann.

Wohlfahrtssteigerung durch Effizienzerhöhung

Da die Statistik und darauf aufbauende Projektionen die Frage nach dem Spielraum für ein höheres Versorgungsniveau mit öffentlichen Leistungen nicht beantworten können, bleibt nur die theoretische Analyse. Trotz vorgegebener Begrenzung des Wachstums der Staatsausgabenquote kann eine darüber hinausgehende Verbesserung der Versorgung mit öffentlichen Gütern möglich sein: Erstens führt bei gegebener Struktur des öffentlichen Angebots eine effizientere Leistungserstellung auch mit vorgegebenem Ressourcenrahmen zu größeren Angebotsmengen. Zweitens ermöglicht die Anpassung der öffentlichen Angebotsstruktur an die Bedürfnisse der Nachfrager auch ohne gesteigerte Effizienz der staatlichen Produktion ein höheres Niveau der Bedürfnisbefriedigung und damit eine gesellschaftliche Wohlfahrtssteigerung. Für beide Möglichkeiten gibt es gewichtige Argumente.

Wenden wir uns zuerst dem Prozeß der öffentlichen Leistungserstellung und damit dem Effizienzproblem zu⁵⁾. Der Staat bedient sich zur Produktion seiner Leistungen der öffentlichen Verwaltung, also eines hierarchisch gegliederten Apparats mit hauptamtlichen Fachleuten (Bürokraten). Da der Output des Verwaltungsapparats – die öffentlichen Güter – aber nicht über den Markt verkauft wird und deshalb nicht meßbar ist, läßt sich eine Kennziffer für die Effizienz der Leistungserstellung etwa in Form einer Output/Input-Relation nicht ermitteln. Einen Sanktionsmechanismus, der den ineffizienten Einsatz der verfügbaren Ressourcen bestraft, kann es deshalb nicht geben. Auch die Kontrolle der Rechnungshöfe vermag diesen grundsätzlichen Mangel nicht auszugleichen. Infolge der fehlenden Outputmessung können sie nur einzelne Stufen des Prozesses der Leistungserstellung prüfen, nicht aber die erstellte Leistung selbst beurteilen. Die Verwendung von Nutzen-Kosten-Analysen steckt noch in den Anfängen.

In den dienst- und besoldungsrechtlichen Regelungen sind denn auch kaum Ansätze zu finden, die Bewertung einzelner Tätigkeiten innerhalb der Verwaltung an deren Beitrag zur öffentlichen Leistungserstellung zu orientieren. Die Aktivität eines Ressorts oder einer Abteilung wird vielmehr anhand des Inputs beurteilt. Auch die Stellung des einzelnen Bediensteten innerhalb des bürokratischen Apparats – sein persönlicher Nutzen mit ihm – hängt weitgehend von der Höhe des Bud-

gets ab, über das er verfügen kann. Betrachtet man – der ökonomischen Theorie der Politik folgend – die Beamten als Nutzenmaximierer, so wird jeder Beamte und jede Abteilung danach streben, das verfügbare Budget in jedem Jahr möglichst stark zu erhöhen. Einen Zwang zu rationellem Wirtschaften beinhaltet dieses bürokratische System nicht. Es kann sogar zur Verschwendung anreizen, etwa wenn vor Abschluß des Haushaltsjahres verbliebene Mittel überstürzt ausgegeben werden, um eine Reduzierung des Budgets in den nächsten Jahren zu vermeiden⁶⁾.

Diese Überlegungen legen den Schluß nahe, daß im Prozeß der öffentlichen Leistungserstellung noch erhebliche Produktivitätsreserven schlummern. Um sie zu wecken, bedarf es neben einer stärkeren Orientierung des Dienst- und Besoldungsrechts am Leistungsprinzip vor allem eines Ausbaus des öffentlichen Rechnungssystems, um Aussagen über das staatliche Leistungsangebot zu ermöglichen⁷⁾. In diesem Zusammenhang könnten Sozialindikatoren wertvolle Hilfsmittel sein.

Verbesserung der öffentlichen Angebotsstruktur

Schwieriger ist die Frage nach einer möglichen Verbesserung der öffentlichen Angebotsstruktur zu beurteilen. Die Antwort impliziert Werturteile. Weitgehend akzeptiert ist heute die Wertvorstellung, daß auch die öffentlichen Güter der individuellen Bedürfnisbefriedigung dienen, über die der Einzelne grundsätzlich selbstverantwortlich und autonom entscheiden soll⁸⁾. Statt durch Individualentscheidung über den Markt wird ihre Produktion durch staatliche Entscheidung gesteuert, weil die einzelnen Individuen die technischen Vorkehrungen zur Befriedigung bestimmter Bedürfnisse entweder gar nicht erstellen können, da sie ihre Möglichkeiten übersteigen, oder aber nicht erstellen wollen, da sie andere Individuen von deren unentgeltlicher Nutzung (externe Effekte) überhaupt nicht oder nur teilweise ausschließen können.

Für die Struktur des öffentlichen Güterangebots bedeutet dies zweierlei:

- Die Vorstellung darüber, welche Güter via staatliche Entscheidung produziert werden sollen, verändert sich mit den individuellen Bedürfnissen und den technischen Möglichkeiten im Zeitablauf, und
- die Grenze zwischen den privaten und den

⁵⁾ Ähnlich Karl Heinrich Hansmeyer: Nichtmarktwirtschaftliche Allokationsmechanismen und die Rolle politischer und wirtschaftlicher Macht, in: Macht und ökonomisches Gesetz, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 74 II, Berlin 1973, S. 1302.

⁷⁾ Vgl. R. L. Frey, a. a. O., S. 112.

⁸⁾ Vgl. Guy Kirsch: Die öffentlichen Güter, in: wisu, H. 10, 1973, S. 479.

⁵⁾ Vgl. dazu René L. Frey: Öffentliche Armut in der Marktwirtschaft?, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1974, S. 108.

öffentlichen Gütern ist auch zu einem gegebenen Zeitpunkt nicht eindeutig bestimmbar.

Letzteres trifft insbesondere die sogenannten meritorischen Güter (z. B. des Bildungs-, Gesundheits- oder Freizeitbereichs), bei deren Produktion (etwa in einer Schule) zugleich ein privates Gut (Vermittlung individueller Fähigkeiten) und ein öffentliches Gut (Hebung des gesellschaftlichen Bildungsniveaus) erzeugt wird und deren unentgeltliches Angebot durch den Staat gleichzeitig erhebliche Verteilungswirkungen (öffentliches Gut: Verteilungsgerechtigkeit) impliziert. Über die staatliche Produktion kann also nur politisch entschieden werden.

Eine Analyse der politischen Entscheidungsmechanismen, die das Angebot an öffentlichen Gütern steuern, läßt vermuten, daß durch Umstrukturierung des Angebots auch bei unverändertem Ressourceneinsatz gesamtwirtschaftlich ein höheres Bedürfnisbefriedigungsniveau erreichbar wäre.

Dafür jedenfalls sprechen folgende Argumente⁹⁾:

Der politische Entscheidungsprozeß wird wesentlich durch öffentliche Artikulation von Bedürfnissen beeinflusst. Die Artikulationsfähigkeit einer an einem bestimmten öffentlichen Gut interessierten Gruppe hängt aber weniger von der Zahl ihrer Mitglieder und der Intensität ihrer Bedürfnisse als vielmehr vom Organisationsgrad der Gruppe ab. Die Durchsetzung organisierter Gruppeninteressen wird dadurch erleichtert, daß Höhe und Verteilung der Kosten der angestrebten öffentlichen Aktivität (Finanzierungslasten, Opportunitätskosten durch Verzicht auf die Produktion anderer öffentlicher Güter) für die Öffentlichkeit – wie zumeist auch für den politischen Entscheidungsträger selbst – kaum transparent sind. Das Bemühen um die Durchsetzung, eventuell in Zusammenarbeit mit anderen Interessengruppen („log rolling“), ist um so intensiver, je höher die Gruppe den Nutzen des Gutes im Vergleich zu dem für ihre Mitglieder erwarteten Kostenanteil einschätzt.

In einem föderativen Staat wie dem der Bundesrepublik Deutschland werden öffentliche Güter von verschiedenen Ebenen angeboten. Bei der gegebenen Finanzverfassung sind die untergeordneten Gebietskörperschaften (Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände) bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in hohem Maße auf Finanzierungsmittel der übergeordneten Gebietskörperschaften (Bund, Länder) angewiesen. Politische Verantwortung für die Mittelverwendung und die Opfer der Mittelaufbringung fallen also auseinander. Die demokratische Wahl kann ihre Rolle als Sanktionsmechanismus für falsche politische Entscheidungen deshalb nur unvollkommen erfüllen.

⁹⁾ Vgl. Wolfram Engels, Referat „Privater Wohlstand – öffentliche Armut?“

Das Auseinanderfallen der Aufgaben- und Mittelverteilung auf die Gebietskörperschaften hat zu einer Verlagerung der Entscheidungen auch über die Mittelverwendung auf die übergeordneten Gebietskörperschaften geführt. Daraus resultieren einerseits sachverhaltsfernere, also weniger an den Bedürfnissen der Betroffenen orientierte Entscheidungen, andererseits aber auch ein immer größerer Bedarf an generellen Regelungen und Richtlinien, deren Produktion und Ausführung immer mehr Ressourcen bindet.

Politische Entscheidungen werden durch den bürokratischen Apparat der öffentlichen Verwaltung vorbereitet und ausgeführt. Eine Behördenorganisation ist aber nur in begrenztem Umfang in der Lage, auf die sich wandelnden individuellen Präferenzen und technischen Möglichkeiten zu reagieren. Das Streben der einzelnen Verwaltungsabteilungen nach Budgetmaximierung mit seiner Notwendigkeit zum Kompromiß trägt dazu ebenso bei wie der kreativitätshemmende Zwang zu Routineentscheidungen und Entscheidungen unter Zeitdruck, der – folgt man systemtheoretischen Analysen Luhmanns¹⁰⁾ – für das Verwaltungshandeln typisch ist.

Halten wir als weiteres Ergebnis fest: *Ein Wachstum des realen Anteils der vom Staat beanspruchten Ressourcen braucht erst dann in Betracht gezogen werden, wenn die Möglichkeiten einer besseren Versorgung mit öffentlichen Gütern durch effizientere Produktion und veränderte Angebotsstruktur ausgeschöpft sind.* Ob ein steigender Staatsanteil im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung überhaupt realisierbar ist, soll im folgenden untersucht werden.

Realisierbarkeit eines steigenden Staatsanteils

Wenn von einem steigenden Anteil der Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen am Brutto-sozialprodukt die Rede ist, dann wird häufig stillschweigend unterstellt, daß die Staatseinnahmen ebenfalls überproportional wachsen müssen. Finanziert werden jedoch die Staatsausgaben insgesamt, die zusätzlich noch die Transferausgaben, sonstige laufende Ausgaben, Vermögensübertragungen und Ausgaben zur Erhöhung des Geldvermögens enthalten. Erst wenn die Summe dieser Ausgaben stärker wachsen soll als das Brutto-sozialprodukt, verschärft sich das *fiskalische* Problem der Mittelaufbringung. In der Vergangenheit brachten selbst überproportional steigende Gesamtausgaben des Staates keine unüberwindlichen Deckungsschwierigkeiten, weil aufgrund der eingebauten Flexibilität des Steuersystems die Steuereinnahmen stärker stiegen als das Brutto-

¹⁰⁾ Vgl. Niklas Luhmann: Politische Planung, Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen 1971.

sozialprodukt¹¹⁾. Folgt man jedoch den Berechnungen des Ifo-Instituts, dann ist für die Zukunft mit einer stark sinkenden Aufkommenselastizität der Lohnsteuer zu rechnen, so daß die gesamten Steuereinnahmen nur wenig mehr als das nominelle Bruttosozialprodukt wachsen werden. Damit würde künftig eine steigende Gesamtausgabenquote des Staates nicht mehr automatisch finanziert werden können. Diskretionäre Steuererhöhungen, höhere Staatsverschuldung, Anhebung von Gebühren und Entgelten oder eine Kombination der Maßnahmen wären damit unausweichlich.

Ein *spezielles* Finanzierungsproblem tritt unabhängig von der Entwicklung der Gesamtausgabenquote immer dann auf, wenn die *reale* Staatsausgabenquote für Güter und Dienstleistungen steigen soll. Denn eine solche Zunahme erfordert bei Vollbeschäftigung eine *Freisetzung* von Ressourcen, die ansonsten für die private Produktion zur Verfügung stehen würden.

Um diese Freisetzung bzw. Umlenkung von Ressourcen zu gewährleisten, muß die monetäre Nachfrage nach privaten Konsum- und Investitionsgütern so beeinflußt werden, daß ihre Wachstumsrate unter jener der gesamtwirtschaftlichen monetären Nachfrage liegt. Bei einer realen Wachstumsrate von x kann für das nominelle Angebot eine Wachstumsrate von $(x + y)$ ¹²⁾ angesetzt werden. Dabei entspricht y einer Steigerung des Preisniveaus für das Bruttosozialprodukt, die mit den Vorstellungen über Preisstabilität noch vereinbar ist, ohne die Vollbeschäftigung zu gefährden. Zur Erhöhung der *realen* Staatsausgabenquote müssen jetzt die monetären Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen mit der Rate $(x + y + z)$ steigen. In z ist zusätzlich berücksichtigt, daß die Inflationsrate für Staatsausgaben wahrscheinlich über der des gesamten Bruttosozialprodukts liegt. Daraus folgt, daß die private Nachfrage höchstens mit der Rate $(x + y - d)$ steigen darf, wenn gesamtwirtschaftlich kein Nachfrageüberschuß entstehen soll. d entspricht z , wenn im Ausgangszeitpunkt Staatsausgabenquote und private Ausgabenquote identisch sind. Solange die reale Staatsausgabenquote erheblich unter 50 % liegt, kann d auch deutlich niedriger sein als z .

Dies ist zunächst nur simple Arithmetik; dahinter aber steht das ökonomische Problem, daß es mit wachsendem Staatsanteil zunehmend schwieriger wird, die private Ausgabentätigkeit auf ein stabilitätsgerechtes Maß zurückzudrängen. Je höher nämlich die Staatsausgabenquote ist, um so mehr müssen die Privaten insgesamt relativ zurück-

stecken – einzelne Gruppen vermutlich sogar absolut –, wenn eine konstante Wachstumsrate der Staatsausgaben bei gegebenem realen Wachstum des Produktionspotentials realisiert werden soll. Wenn die Reduktion der privaten Ansprüche aber nicht gelingt, sind gleichzeitig die realen Ausgabenpläne des Staates gefährdet.

Problem der stabilitätspolitischen Absicherung

Demnach kommt es ganz entscheidend darauf an, die Ausgabenexpansion des Staates auf der Finanzierungsseite stabilitätspolitisch abzusichern: Die stabilitätsgerechte Finanzierung ist stets auch diejenige, die die Freisetzung der Ressourcen und damit eine steigende reale Staatsausgabenquote am ehesten gewährleistet. Falls die Preissteigerungen für öffentliche Ausgaben über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegen, genießt der Stabilitätsaspekt bei der Auswahl der Finanzierungsreformen sogar dann Priorität, wenn die reale Staatsausgabenquote konstant bleiben soll. Auch für den Fall darf die effektive Nachfrage der Privaten nur um weniger steigen als die des Staates, d. h. der Expansionseffekt der Staatsausgaben muß kleiner sein als der Restriktionseffekt der Finanzierung. Hinter diesem Auswahlkriterium treten alle anderen Aspekte der Staatsausgabenfinanzierung zurück¹³⁾. Das heißt selbstverständlich nicht, daß solche Aspekte völlig außer Betracht bleiben.

So spielt z. B. bei der Abwägung zwischen Steuer- und Kreditfinanzierung auch das fiskalische Argument eine nicht zu unterschätzende Rolle. Schulden ziehen Verpflichtungen nach sich, Tilgungs- und Verzinsungsverpflichtungen. Und wenn die Verschuldungsquote langfristig zunimmt – und das möglicherweise bei steigendem Zinssatz –, dann verengt sich dadurch langfristig der Spielraum für sonstige Ausgaben des Staates, und zwar um so mehr, je stärker die Gesamtflexibilität des Steuersystems zu sinken droht.

Wenn eine höhere reale Staatsausgabenquote erreicht werden soll, stellt das Wachstumsziel bei der Beurteilung der Finanzierungsalternativen nur eine Nebenbedingung dar. Falls nämlich den staatlichen Ausgaben ein höherer Dringlichkeitswert und ein höherer gesellschaftlicher „Produktivitätseffekt“ zuerkannt wird, dann sind Wachstumseinbußen bei der privaten Produktion nichts anderes als Voraussetzung zur Erreichung des gesellschaftlichen Wohlstandsziels. Wenn aber aufgrund der ausgewählten Finanzierungsalternative das reale Wachstum derart beeinträchtigt wird, daß das Vollbeschäftigungsziel gefährdet wird, dann ist damit nicht nur das Wohlstandsziel selbst in Frage gestellt, sondern auch die Realisierung

¹¹⁾ Vgl. hierzu Fritz Neumark, Referat über „Die Finanzierung wachsender Staatsausgaben“.

¹²⁾ Mathematisch exakt beträgt die Wachstumsrate $x + y \cdot (1 + x)$. Die geringe Ungenauigkeit wird hier wie im folgenden aus Vereinfachungsgründen in Kauf genommen.

¹³⁾ Vgl. hierzu F. Neumark, a. a. O.

der realen Ausgabenpläne des Staates. Dabei ist noch zu bedenken, daß die „zukunfts wirksamen“ Staatsausgaben wegen ihrer langen Ausreifungszeit allenfalls auf ferne Sicht ökonomisch wirksame Produktivitätseffekte zeitigen.

Bei welcher Finanzierung läßt sich nun eine steigende reale Staatsausgabenquote am besten realisieren? Folgt man der monetaristischen Auffassung, nach der die Geldmenge die Entwicklung der Gesamtnachfrage bestimmt, kommt es bei der Staatsausgabenfinanzierung – unter dem Gesichtspunkt der Freisetzung von Ressourcen – lediglich darauf an, die von den Staatsausgaben ausgehenden monetären Expansionseffekte durch eine langfristig gegensteuernde Geldmengenzpolitik zu neutralisieren. Das Problem einer stabilitätsgerechten Finanzierung würde damit an Brisanz verlieren. Sollte man z. B. feststellen, daß eine Finanzierung über höhere Steuern die umlaufende Geldmenge stärker verringert als eine alternative Anleihefinanzierung, dann hieße dies nur, daß im ersten Fall die Geldmengenzpolitik weniger gegenhalten müßte – ein graduelles, kein prinzipielles Problem.

Andere Ziele treten bei der Auswahl der Finanzierungsalternativen in den Vordergrund. So könnte das Ziel der Vermögensverteilung zugunsten der Finanzierung über Staatsverschuldung sprechen. Finanziert man nämlich wachsende öffentliche Ausgaben über Steuern, steigt das Staatsvermögen auf Kosten jener Quote, die zwischen den Privaten überhaupt noch aufgeteilt werden kann¹⁴). Dagegen entsteht bei Schuldenfinanzierung im privaten Sektor zusätzliches Geldvermögen. Es wäre dann Sache des staatlichen Debt-Management, die Titel so zu plazieren, daß sich nicht nur das private Vermögen insgesamt erhöht, sondern auch die interpersonelle Verteilung innerhalb des privaten Sektors verbessert.

Kontrolle der Geldmengenwirkungen

Solche weitergehenden Überlegungen stehen freilich unter dem Vorbehalt, daß mögliche unterschiedliche Geldmengenwirkungen alternativer Formen der Staatsausgabenfinanzierung von der Geldpolitik tatsächlich kompensiert werden können. Das setzt einmal voraus, daß die Geldpolitik zumindest langfristig in der Lage ist, die Geldmenge insgesamt zu kontrollieren, und erfordert zweitens, daß die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes konstant oder mindestens stabil ist, ihre Änderungen mithin prognostizierbar sind. Man müßte demnach vorher berechnen können, ob und in welchem Umfang durch die Staatsausgaben selbst und durch deren beabsichtigte Finanzierung sich

die durchschnittlichen Kassenhaltungsgewohnheiten ändern. Und selbst wenn beide Bedingungen erfüllt sind: Eine Gewähr für die Durchsetzung der gewünschten realen Staatsausgabenquote ist damit noch nicht gegeben.

Die Geldpolitik kann dann zwar die aktive Geldmenge kontrollieren und damit die Wachstumsrate des nominalen Bruttosozialprodukts auf dem angestrebten Niveau halten, sie kann jedoch nicht bestimmen, wie sich der finanzielle Spielraum auf Produktionswachstum und Beschäftigung einerseits (reale Komponente) und auf Erhöhungen des Preisniveaus andererseits (inflationäre Komponente) aufteilt¹⁵). Steigende staatliche Ansprüche an das Produktionspotential provozieren bei Vollbeschäftigung zunächst einmal Preiserhöhungen für die vom Staat nachgefragten Güter und Dienstleistungen. Im ungünstigsten Fall tritt bei gegebener Struktur des Produktionspotentials die staatliche Mehrnachfrage an einer völlig anderen Stelle auf als der Entlastungseffekt aufgrund einer gleich hohen privaten Mindernachfrage. Wenn trotz der gesunkenen privaten Nachfrage die Preise für private Konsum- und Investitionsgüter nicht zurückgehen (z. B. wegen Vermachtung der Märkte), entsteht gesamtwirtschaftlich Unterbeschäftigung bei steigendem Preisniveau, von dem zunächst hauptsächlich der Staat betroffen wird. Im Extremfall sind zwar die nominalen, nicht aber die realen Staatsausgaben gestiegen.

Derartige Probleme einer Anpassung der Angebots- an eine veränderte Nachfragestruktur treten vor allem kurzfristig auf und verschärfen sich mit steigendem Umlenkungsvolumen. Das heißt aber auch, daß sie langfristig relevant und brisant werden, wenn eine gegebene Steigerung der realen Staatsausgabenquote diskontinuierlich und in großen Schüben angestrebt wird. Das impliziert zugleich, daß eine antizyklische Finanzpolitik die Realisierung einer steigenden realen Staatsausgabenquote erheblich erschwert. Bei einer kontinuierlichen und allmählichen Steigerung der staatlichen Ansprüche kann die Realisierung gelingen. Ob die Finanzierung dieser Ausgabensteigerung durch Steuererhöhungen, durch Entgeltfinanzierung oder durch Staatsverschuldung erfolgt, ist dafür letztlich nicht maßgeblich, wenn die Geldpolitik die monetäre Expansion im Griff hat. Allerdings: dieses „wenn“ ist immer noch heiß umstritten.

Finanzierungsalternativen

Gelingt die Kontrolle der aktiven Geldmenge durch die Geldpolitik nicht, dann muß die Auswahl der Finanzierungsalternativen in erster Linie

¹⁴) Vgl. Bruno Molitor: Öffentliche Armut – Privater Reichtum, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 24 (1973), S. 154 f.

¹⁵) Vgl. Jahresgutachten 1974 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Bundesratsdrucksache 781/74, Bonn 1974, S. 158 ff.

unter dem Aspekt der Freisetzung von Ressourcen erfolgen: Diejenige Finanzierungsalternative genießt den Vorzug, die bei gleichem Finanzierungsvolumen die private Nachfrage am stärksten zurückdrängt.

Eine steigende Staatsverschuldung induziert bei gegebener privater Ersparnis und gegebenem Kreditangebot des Bankensektors tendenziell steigende Zinsen. Dadurch verschlechtert sich die Ertrags-/Aufwandsrelation im Unternehmenssektor. Folglich wird primär die private Nachfrage nach Bauinvestitionen beeinträchtigt, die als besonders zinselastisch gilt. Die Höhe des Entzugseffektes hängt bei gegebener Zinselastizität vom Ausmaß der Zinssteigerungen ab.

Soweit die erste Wirkung. Darüber hinaus kann der Zinsanstieg bei den privaten Wirtschaftssubjekten folgende Gegenreaktion auslösen:

Möglich, wenngleich wenig wahrscheinlich, ist ein Anstieg der privaten Sparquote; eher kann es zu einer Umschichtung der privaten Geldanlagen hin zu höher verzinslichen Sparformen kommen. Sollte es aber gelingen, die private Sparquote

(etwa durch Einbettung der Staatsverschuldung in die Sparförderungs politik) zu erhöhen, dann würde das auf der einen Seite Zinssenkungstendenzen auslösen – die zinselastische private Investitionsnachfrage würde also weniger tangiert –, auf der anderen Seite würde der private Konsum zurückgehen. Damit wären jetzt die Investitionen im Konsumgüterbereich stärker betroffen: ein Vorteil aus wachstumspolitischer Sicht, wenn es zutrifft, daß der Produktivitätseffekt der zinselastischen Investitionen insgesamt über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegt.

Die privaten Investoren und Produzenten werden sich gegen Kreditverknappung, Verluste aus steigenden Zinsen und sinkenden Konsumerlösen wehren. Sie werden versuchen, sich zusätzliche Finanzierungsmittel, sei es durch Rationierung der Kassenhaltung, durch Kreditaufnahme im Ausland oder durch Überwälzung der gestiegenen Kosten/ gesunkenen Erlöse auf die Preise zu verschaffen.

Wesentlich erleichtert wird ihre Gegenwehr, wenn eine wirksame Geldmengenkontrolle fehlt. Bei elastischem Geldangebot wird der Zinsanstieg

Wieder lieferbar:

Hans Segelken

KAPITÄNSRECHT

Zweite, erweiterte Auflage

Nachdem sich die erste Auflage in der Praxis bereits hervorragend bewährt hat, bedarf es kaum noch einer weiteren Empfehlung für dieses Buch. Die auf den neuesten Stand (Oktober 1974) gebrachte und erheblich erweiterte Auflage geht weit über den umfangreichen bisherigen Inhalt hinaus und behandelt unter anderem folgende neu hinzugekommenen Aspekte: Neuerungen durch das einschneidende Seerechtsänderungsgesetz von 1972, Neugestaltung der Schiffsbesetzungs- und Ausbildungsordnung, Mitbestimmung an Bord durch Bordvertretung und Seebetriebsrat, Reform des Seeamtsverfahrens, Einführung der persönlichen, aber beschränkbareren Reederhaftung sowie die entsprechende Beschränkbarkeit der Haftung von Kapitän, Besatzung und Seelotsen.

Großoktav, 768 Seiten, 1974, Preis Gln. DM 89,—

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

allzu leicht wieder kompensiert: Die Freisetzung von Ressourcen mißlingt, die zusätzliche Staatnachfrage wirkt inflationär, den Überwälzungsmöglichkeiten ist Tür und Tor geöffnet.

Eine höhere Besteuerung der Einkommen führt dagegen zu einer Verringerung des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte. Bei gegebener Konsumneigung sinkt die Konsumnachfrage. Fraglich ist allerdings, ob die Konsumneigung tatsächlich konstant bleibt. Möglicherweise wehren sich die Haushalte gegen eine Verringerung ihres Konsumstandards, indem sie weniger sparen. Dann steigt die private Konsumnachfrage wieder an und über die Akzeleratorwirkung auch die private Investitionstätigkeit. Ferner können die Gewerkschaften versuchen, die höhere Steuerbelastung des Einkommens über höhere Lohnforderungen auszugleichen. Die Überwälzungsgefahr ist also hier grundsätzlich ebenso gegeben wie bei der Kreditfinanzierung steigender Staatsausgaben. Die Mehrwertsteuer ist sogar auf Vollüberwälzung angelegt. Auch hier hängt es entscheidend von der Entwicklung der Konsumquote ab, inwieweit eine Überforderung der Ressourcen eintritt.

Ob die Gefahr einer Überbeanspruchung bei einer Steuer- oder Schuldenfinanzierung größer, und – vor allem – wie groß gegebenenfalls der Unterschied ist, darüber kann man nach dem gegenwärtigen Wissensstand nur mehr oder minder plausible Vermutungen anstellen. Nach Meinung des Sachverständigenrates ist die Gefahr bei einer Steuerfinanzierung kleiner, und zwar wegen der größeren Streuung der Belastung und einer raschen Gewöhnung an die veränderte Situation¹⁶⁾. Doch selbst wenn diese Feststellung richtig ist: *Ohne die Unterstützung einer effizienten Geldpolitik dürfte in keinem Falle eine stabilitätsgerechte Erhöhung der Staatsausgabenquote möglich sein. Ein größerer Freisetzungseffekt bei*

¹⁶⁾ Vgl. Jahresgutachten 1974, a. a. O., S. 158 ff.

Steuerfinanzierung wird dann allenfalls eine relative Entlastung für die Geldpolitik bringen.

Wir haben bewußt die Frage ausgeklammert, ob überhaupt eine reale Staatsausgabenquote und damit – hoffentlich – eine bessere relative Versorgung mit öffentlichen Gütern angestrebt werden soll. Seit Galbraith für die USA seine These vom Sozialen Ungleichgewicht formuliert hat¹⁷⁾, ist auch in der Bundesrepublik die Diskussion darüber nicht verstummt.

Die Antwort darauf muß Gegenstand politischer Entscheidung sein. Solange es nicht gelungen ist, alle individuellen Nutzenvorstellungen über materielle und immaterielle öffentliche und private Güter und deren Verteilung zu einer sozialen Wohlfahrtstfunktion zu aggregieren – und dieser Weg ist angesichts der logischen Probleme wohl für immer versperrt –, entzieht sich die politische Entscheidung der wissenschaftlichen Beurteilung¹⁸⁾.

Überprüfbar ist lediglich, ob sie nach den Spielregeln zustande gekommen ist, die in unserer Verfassung für den Prozeß der Verdichtung der individuellen Präferenzen zur politischen Entscheidung vereinbart sind. Die Kriterien dafür können hier nicht im einzelnen abgeleitet werden. Unabdingbare Voraussetzung scheint uns jedoch eine bessere Information der Bürger zu sein über Art und Umfang der öffentlichen Leistungen, aber auch – und das wird von den Vertretern der These von der öffentlichen Armut häufig übersehen – über die privaten Lasten, die dem Angebot an öffentlichen Gütern gegenüberstehen. Unter diesem Aspekt kommt dem Ausbau eines sozial gerechteren Gebührensystems, das wir bei der Diskussion der Finanzierungsalternativen vernachlässigen mußten, besondere Bedeutung zu.

¹⁷⁾ John Kenneth Galbraith: *The Affluent Society*, London 1958.

¹⁸⁾ Vgl. dazu Bert Rürup: *Öffentliche Armut bei privatem Reichtum? – Die falsche Frage –*, in: *Steuer und Wirtschaft*, Jg. 50 (1973), S. 254 f.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Prof. Dr. Wolfgang Michalski, Prof. Dr. Heinz-Dietrich Ortlieb, Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmahl)

REDAKTION:

Dr. Otto G. Mayer (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Klaus Kwasniewski, Dipl.-Vw. Hubert Höping (Stellvertreter), Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Albrecht Iwersen, Helga Lange, Renate Schletz, Dipl.-Vw. Klauspeter Zanzig

Anschrift der Redaktion: 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 306 307

HERSTELLUNG UND VERTRIEB:

Verlag Weltarchiv GmbH, Hamburg

Anzeigen: Generalvertretung Dr. Hans Klemen

Anzeigenpreislste: Nr. 12 vom 1. 1. 1971

Bezugspreise: Einzelheft: DM 6,50, Jahresabonnement: DM 72,– (Studenten: DM 30,–)

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Otto Schwitzke, Hamburg

Anschrift des Verlages: 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 500

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