

Berg, Günter

Article — Digitized Version

Mittelfristige Aspekte der Haushaltsgestaltung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Berg, Günter (1979) : Mittelfristige Aspekte der Haushaltsgestaltung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 9, pp. 443-448

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135357>

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.

Mittelfristige Aspekte der Haushaltsgestaltung

Günter Berg, Düsseldorf

Im Bundestag und in den Länderparlamenten werden dieser Tage die Haushalte 1980 debattiert. Mittelfristige Aspekte der Haushaltsgestaltung, die dabei häufig aus dem Auge verloren werden, analysiert unser folgender Beitrag.

Die Keynes'schen Therapievorschläge zur Stabilisierung der 6konomischen Entwicklung haben bei den finanzpolitischen Entscheidungsträgern eine beträchtliche Schar gläubiger Anhänger gefunden. Dies zeigen die hohen staatlichen Nettoneuverschuldungen im Rahmen der antizyklischen Finanzpolitik. Der Erfolg ist jedoch im bescheidenen Rahmen geblieben. Die Rezeptur des globalen Deficit spending hat bei einem F6rdervolumen von 6ber 60 Mrd. DM seit 1974 sicherlich eine Verstärkung der rezessiven Tendenzen verhindert, einen nachhaltigen sich selbst tragenden Konjunkturaufschwung bei monetärer Stabilität und Vollbeschäftigung aber nicht erreichen k6nnen.

Seit dem Fr6hjahr 1976, nachdem die Rezession der Jahre 1974/75 6berwunden war, gab es einen wiederholten Wechsel von kurzen Phasen konjunktureller Belebung und Abschwächung. Ob die konjunkturelle Aufwärtsbewegung seit 1978 eine Beendigung der „Waschbrettkonjunktur“ bringt, ist auch jetzt noch nicht sicher auszumachen.

Ein so lange anhaltender Zustand konjunktureller Labilität ist f6r die Bundesrepublik Deutschland neu. Die Auseinandersetzungen 6ber Ansatzpunkte, M6glichkeiten und Grenzen staatlicher Konjunktur-, Beschäftigungs- und Wachstumspolitik beherrschen deshalb die finanzpolitische Szene.

Eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik, deren mittelfristige Zielsetzung ein befriedigendes Wirtschafts-

wachstum bei Vollbeschäftigung ist, hat die Grundsatfrage zu klären, ob der Staat durch eigene Ausgabenvariationen die Instabilitäten des privaten Bereichs *direkt* kompensieren oder lediglich versuchen soll, das Nachfrageverhalten der Privaten *indirekt* so zu beeinflussen, daß eine m6glichst gleichmäßige Auslastung des Produktionspotentials gewährleistet ist. Im ersten Fall nimmt der Staat die Funktion des L6ckenf6llers wahr, indem er durch eigene Nachfrage ersetzt, was an privaten Käufen ausfällt. Im zweiten Fall gibt der Staat lediglich Anreize – in der Regel steuerlicher Art – f6r ein gesamtwirtschaftlich erw6nschtes Nachfrageverhalten der Privaten. Die bisher in der Bundesrepublik Deutschland eingeleiteten Stabilisierungsprogramme stellen ein „policy mix“ in diesem Sinne dar: Die konjunkturellen Einwirkungsinstrumente waren etwa je zur Hälfte ausgaben- und einnahmenorientiert.

Ein weiteres staatliches Deficit spending 6ber die Ausgabenseite des 6ffentlichen Haushalts, wie dies teilweise mit Hinweis auf die Multiplikatorwirkung der Staatsausgaben gefordert wird¹, kann jedoch f6r die zuk6nftige Finanzpolitik keine mittelfristige Handlungslinie darstellen. Hierf6r sind insbesondere drei Gr6nde maßgebend:

□ Die konjunkturellen Steuerungsinstrumente auf der Ausgabenseite der 6ffentlichen Haushalte bilden in erster Linie die Investitionen. Ihre konjunkturelle Wirkungsbreite ist jedoch aufgrund des geringen Volumens und der Monostruktur stark begrenzt. Die 6ffentlichen Investitionen betragen etwa 1/6 der gesamten Investitionen. Das heißt, daß bei einer Abnahme der privaten Investitionen um z. B. 10 % die 6ffentlichen Investitionen um 50 % zunehmen m6ten, um den pri-

Dr. G6nter Berg, 36, ist Referent im Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen in D6sseldorf. Sein Aufgabengebiet umfaßt finanzpolitische, volkswirtschaftliche und regionalwirtschaftliche Grundlagen der Ressortarbeit.

¹ Das Deutsche Institut f6r Wirtschaftsforschung vertritt z. B. die Auffassung, daß die mittelfristige Aufgabe der Finanzpolitik, f6r ein befriedigendes Wirtschaftswachstum zu sorgen, am besten durch eine kräftige und stetige Ausweitung der realen Nachfrage des Staates erf6llt wird. Die Finanzpolitik sollte also auf der Ausgabenseite ansetzen. Vgl. Fr6hjahrgutachten der f6nf wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute 1979.

vaten Nachfrageausfall auszugleichen. In Anbetracht der in weiten Bereichen sich abzeichnenden Bedarfsdeckungen dürften Zuwachsraten auch in deutlich bescheideneren Größenordnungen zukünftig illusorisch sein. Zudem ist es nicht möglich, daß der Staat aufgrund seiner Nachfragestruktur die eigentlichen wirtschaftlichen Schwachstellen trifft. Die staatliche Investitionsnachfrage erstreckt sich nahezu ausschließlich auf den Baubereich. Hier treten aber schnell konjunkturelle Überhitzungserscheinungen auf. Dies zeigt das Konjunkturbild in der Bundesrepublik Deutschland recht deutlich. Die konjunkturereagible Investitionsgüternachfrage kann der Staat unmittelbar nicht beeinflussen.

□ Auch die Wirkungseffizienz anderer staatlicher Ausgaben, wie z. B. Sachkäufe, Zuweisungen und Zuschüsse, kann nur gering veranschlagt werden. Zusätzliche Privatinvestitionen werden durch solche Ausgabenvariationen nur induziert, wenn die Investoren an die Dauerhaftigkeit des Anstiegs der Nachfrage glauben. Hier ist jedoch Skepsis angebracht: Zum einen haben die häufigen Richtungsänderungen im Ausgabeverhalten der öffentlichen Hand in den letzten Jahren bei den privaten Wirtschaftssubjekten eine solche Vertrauensbasis wohl kaum schaffen können. Zum anderen dürfte der Zwang zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte den Glauben an die Dauerhaftigkeit einer entsprechenden Ausgabengestaltung eher schwächen als stärken.

□ Die vereinfachte Formel: „Mehr öffentliche Ausgaben = mehr Wirtschaftswachstum = mehr Beschäftigung“ begegnet schließlich strukturpolitischen Bedenken. Auch wenn die zusätzlichen staatlichen Ausgabenprogramme ein entsprechendes Investitionsverhalten der Privaten auslösen würden, so bestünde die Gefahr, daß die staatliche Nachfrage Kapazitäten schafft oder erhält, für die mittelfristig kein oder nur ein verminderter Bedarf besteht. Eine nur temporäre Aufblähung von Produktionskapazitäten trägt mittelfristig den Keim einer Strukturkrise in sich. Die Bereinigung einer solchen Krise dürfte aber schwieriger sein, weil sie in der Regel länger anhält.

Konstanz der Investitionsquote?

Die Probleme, die durch die ausgabenorientierte Konjunktursteuerung entstehen, haben die Forderungen belebt, der Staat solle seine Nachfrage zumindest in Teilbereichen verstetigen. Verstetigung heißt dabei, daß der Staat seine Ausgabenentwicklung an einem mittelfristig gleichgewichtigen Wirtschaftswachstum

orientiert. In den Mittelpunkt der Verstetigungsforderungen sind die öffentlichen Investitionen gerückt. Verstetigung der öffentlichen Investitionen wird dabei in der Regel als eine Konstanz der Investitionsquote verstanden. Das heißt, die Investitionen von Bund, Ländern und Gemeinden sollen zumindest entsprechend dem Anstieg ihrer Gesamtausgaben zunehmen.

Gemessen an der bisherigen Entwicklung der Investitionsausgaben ist eine solche Forderung ein hochgestecktes Ziel. Es gilt, den nahezu schon säkularen Trend der öffentlichen Investitionsausgabenentwicklung zu brechen. In den 15 Jahren von 1964 bis 1978 ist der Anteil der Investitionen an den öffentlichen Gesamtausgaben um mehr als 8 Prozentpunkte von 27,1 % auf 18,7 % gesunken (vgl. Tabelle 1). Eine Stabilisierung der Investitionsquote bei 27,1 % hätte allein in 1978 rd. 35 Mrd. DM zusätzlicher Investitionsausgaben erfordert – ein Betrag, der um mehr als das Zweifache das Volumen des mittelfristigen Programms für Zukunftsinvestitionen übersteigt. Auch ein Festschreiben der Investitionsquote auf dem jetzt erreichten Niveau von knapp 19 % dürfte mittelfristig kaum möglich sein.

Sättigungsbereiche

Wichtige Investitionsbereiche werden aufgrund des erreichten Niveaus der Bedarfserfüllung nicht mehr im bisherigen Umfang wachsen können. Zu diesen Sätti-

Tabelle 1
Investitionsquoten von Bund, Ländern und
Gemeinden sowie des öffentlichen
Gesamthaushalts 1964 bis 1978

Jahr	Bund	Länder	Gemeinden	öffentl. Haushalte ¹
	Investitionsquote ² (Ist)			
1964	14,1	29,5	45,4	27,1
1965	15,0	28,2	45,8	26,9
1966	16,4	26,4	40,2	25,3
1967	19,1	25,1	37,1	24,2
1968	17,6	23,0	36,6	22,8
1969	17,5	26,2	37,0	22,9
1970	19,1	23,7	38,9	25,6
1971	20,4	22,8	39,6	25,8
1972	19,8	22,5	37,8	24,3
1973	18,8	23,3	35,6	23,4
1974	16,7	22,8	36,1	20,5
1975	16,5	21,4	33,5	18,9
1976	14,5	21,0	31,1	18,1
1977	13,4	18,4	29,7	17,1
1978	14,6	19,1	30,8	18,7

¹ Gebietskörperschaften sowie LAF und ERP.

² Sachinvestitionen und Investitionsförderung in % der Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge.

Quelle: Für 1964 bis 1977: Veröffentlichung des Finanzministers Nordrhein-Westfalen, Heft 7/1978, „Daten zur Haushalts- und Finanzpolitik“; für 1978: Vierteljahreszahlen zur öffentlichen Finanzwirtschaft, Rechnungsjahr 1978, Fachserie 14 des Statistischen Bundesamtes.

gungsbereichen zählen vor allem die unmittelbar von der demographischen Entwicklung abhängigen Investitionsschwerpunkte, wie z. B. Kindergärten, Schulen, Hochschulen, Krankenhäuser, Badeanstalten und Gemeindefstraßen. Allein auf die Aufgabengebiete Schulen, Hochschulen, Krankenhäuser und Straßen entfällt ca. die Hälfte der Investitionsausgaben des Staates. Wenn davon ausgegangen wird, daß für diese Bereiche die Investitionen nicht zunehmen, sondern im wesentlichen auf Ersatzinvestitionen beschränkt bleiben, so müßten die restlichen Investitionsbereiche mittelfristig mit Zuwachsraten zwischen 10 und 20 % jährlich expandieren, um die gesamten Investitionsausgaben nach Maßgabe des Haushaltsvolumens zu steigern.

Ob die vielzitierten Umweltschutzinvestitionen diese Lücke füllen werden, ist primär eine politische Entscheidung. Bedarf ist sicherlich vorhanden. Nur ließe sich dieser Bedarf sinnvoller durch Anwendung des Verursacherprinzips befriedigen als durch investive Abhilfeprogramme des Staates. Die Anwendung des Verursacherprinzips, das die Kosten der Vermeidung oder Beseitigung von Umweltverschmutzungen den Verursachern in Rechnung stellt, würde sich zudem unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsgleichheit systemadäquater in unsere Wirtschaftsordnung einpassen. Eine Korrektur der privatwirtschaftlichen Wirtschaftsrechnung durch entsprechende staatliche Auflagen sollte auch durch konjunkturpolitische Erwägungen nicht aufgehoben werden. Ausnahmeregelungen können gerade auf diesem publikumswirksamen Gebiet in eine uferlose – die finanzielle Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte sprengende – Kettenreaktion auswuchern.

Folgekostenproblematik

Eine Zunahme der Investitionsausgaben nach Maßgabe der Gesamtausgaben über einen längeren Zeitraum wird mittelfristig auch wegen der aus dieser Entwicklung resultierenden Folgekosten nur schwer zu erreichen sein.

Unter Folgekosten² einer Investition sind Unterhaltungs-, Betriebs- und Verwaltungskosten einschließ-

lich der Personalkosten sowie kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen zu verstehen. Sie führen zu einem Anstieg der konsumtiven Ausgaben, die ohnehin aufgrund der Preissteigerungen und der tariflichen Erhöhung bereits dynamisiert sind. Die Folge ist, daß die konsumtiven Ausgaben schneller wachsen als die Gesamtausgaben und ein Verdrängungsprozeß zuungunsten der Investitionen einsetzt.

Finanzwirtschaftlich besonders belastend ist der Fixkostencharakter der Folgekosten. Die meisten Folgekosten fallen unabhängig von der Anzahl der Benutzer an. Sinkt die Zahl derjenigen, die einen Kindergarten oder eine Schule besuchen, so steigen die Pro-Kopf-Folgekosten. Gerade bei einer abnehmenden Bevölkerung und einem kleiner werdenden Kreis potentieller Benutzer muß die öffentliche Investitionstätigkeit dem Postulat Rechnung tragen, daß die Anlage auch längerfristig sinnvoll genutzt werden kann. Denn steigende Belastungen fallen in zweifacher Hinsicht an: Zum einen steigen die Pro-Kopf-Herstellungskosten der Investitionen, zum anderen deren Pro-Kopf-Folgekosten.

Würde in Anbetracht der Folgekostenproblematik die finanzpolitische Zielsetzung einer Konstanz der Investitionsquote dennoch über einen längeren Zeitraum aufrechterhalten, so wäre damit mittelfristig ein überproportionaler Anstieg der Staatsausgaben verbunden. Die Befürworter einer konstanten Investitionsquote sollten deshalb auch die politischen Folgewirkungen nennen, daß nämlich ihre populäre Forderung zumindest mittelfristig zu einem weiteren Anstieg der Staatsquote führt und daß die Konsolidierung der Staatsfinanzen nicht mehr als eine in die Zukunft gerichtete vage Absichtserklärung ist.

Stabilisierung der Gesamtausgaben

Die Forderung nach einer Ausgabenversteigerung in Teilbereichen ist wegen der dargestellten Zwangsläufigkeiten über einen längeren Zeitraum nicht realisierbar. Die unterschiedlichen Entwicklungs-

² Vgl. hierzu E. Lang: Folgekosten öffentlicher Investitionen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 58. Jg. (1978), H. 10, S. 522 ff.

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

tendenzen der einzelnen Ausgabearten erlauben lediglich eine Strategie, die den Gesamtrahmen der öffentlichen Ausgabenentwicklung verstetigt.

Orientierungsgröße für die Höhe der Steigerungsrate des Gesamtausgabenrahmens bildet dabei die Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts. Es besteht breite Übereinstimmung darin, daß der Staatsanteil mittelfristig nicht weiter zunehmen soll. Die obere Grenze für die Ausweitung der öffentlichen Ausgaben markiert somit – wohl unbestritten – die nominale Zuwachsrate des Bruttosozialprodukts. In Anbetracht der gegenwärtig hohen öffentlichen Nettoneuverschuldungen und der daraus resultierenden Gefahren für Stabilität und Zinsniveau muß die Expansionsrate der öffentlichen Haushalte jedoch für die nächsten Jahre deutlich unterhalb der nominalen und stärker an der realen Sozialproduktentwicklung angesiedelt werden.

Eine mittelfristige Zuwachsrate der öffentlichen Haushalte von 4 bis 5 %

- ermöglicht die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte,
- ist wachstumskonform und preisstabilisierend und
- bietet den privaten Wirtschaftssubjekten einen für ihre Ausgabendispositionen stabilen und glaubwürdigen Erwartungshorizont.

Stabilitätswidriges Gemeindeverhalten

Die Stabilisierung der Gesamtausgabenentwicklung setzt ein abgestimmtes und gleichgerichtetes Verhalten aller Gebietskörperschaften voraus. Die entsprechenden Koordinierungsgremien sind der Finanzplanungsrat und der Konjunkturrat. Daß die Abstimmung in der Vergangenheit nicht den erwünschten Erfolg hatte, ist weniger auf das Fehlen der Koordinierungsmechanismen zurückzuführen, sondern im wesentlichen darauf, daß einzelne Gebietskörperschaften zu einer gleichgerichteten Ausgabengestaltung materiell nicht in der Lage waren. So betragen in den Rezessionsjahren 1967 und 1975 die jahresdurchschnittlichen Zuwachsraten der Gesamtausgaben bei den Gemeinden (GV) 2,5 %, bei den Ländern 6,2 % und beim Bund 15,2 %.

Maßgebend für das stabilitätswidrige Verhalten der Gemeinden dürfte in erster Linie ihre einnahmenorientierte Ausgabenausrichtung sein. Die Gemeinden pflegen in ihrer gesamten Ausgabenpolitik und speziell in ihrem Investitionsverhalten durchaus ähnlich zu reagieren wie ein privates Unternehmen: Läßt sich die Einnahmenentwicklung, gemessen an den Ausgaben, mittelfristig günstig beurteilen, so reagieren sie in der Regel expansiv. Ist dagegen zu erwarten, daß sich die

Einnahmenentwicklung – gemessen an der der Ausgaben – mittelfristig verschlechtert, verhalten sie sich vorsichtiger und neigen dazu, Ausgaben zu strecken.

Der Dreh- und Angelpunkt einer erfolgversprechenden gesamtwirtschaftlichen Indieflichnahme der kommunalen Haushalte liegt bei einer zweckentsprechenden Ausgestaltung des kommunalen Einnahmensystems. Wenn es nicht gelingt, die Entwicklung der Gesamteinnahmen zu verstetigen, bleibt eine kontinuierliche Ausgabenpolitik der Kommunen ein unerfüllbarer Wunschtraum³.

Eine Stabilisierung der Einnahmenentwicklung der Gemeinden entspricht auch am besten der fiskalischen Aufgabenstellung der kommunalen Haushaltswirtschaft, nämlich wachsende öffentliche Bedarfe unabhängig von konjunkturellen Friktionen zu erfüllen. Das Ziel der Daseinsvorsorge verlangt ebenso eine stetige kommunale Aufgabenerfüllung wie das gesamtwirtschaftliche Wachstumsziel eine stetige Ausgabenpolitik. Mit der Verstetigung der Ausgaben- und Einnahmenseite werden die Gemeinden weitgehend aus der konjunkturpolitischen Verantwortung entlassen. Gegenüber der bisherigen Prozyklik ist dies aus konjunkturpolitischer Sicht bereits ein erheblicher Fortschritt.

Einnahmenorientierte Finanzpolitik

Bei Bund und Ländern bedeutet die Verstetigung der Ausgaben keinen Verzicht auf konjunkturpolitische Einwirkung. Sie würde vielmehr von der Ausgaben- zur Einnahmenseite verlagert. Diese Verlagerung entspricht nicht nur dem marktwirtschaftlichen Prinzip, das durch die Dominanz privatwirtschaftlicher Entscheidungen gekennzeichnet ist. Sie hat vor allem eine größere Wirkungsbreite. Der Gefahr von Fehlstrukturen, die sich bei staatlichen Ausgabenprogrammen leicht ergeben, wird weitgehend entgegengewirkt.

Die Möglichkeiten einer „einnahmenorientierten Finanzpolitik“ sollten allerdings auch nicht überschätzt werden. Schwachstellen sind vorhanden:

- Die Bestimmungsgründe für das Verhalten privater Investoren sind keineswegs so transparent und eindeutig, daß bestimmte wohltdosierte steuerliche Anreize ein vorausberechenbares privates Investitionsverhalten auslösen.
- Auch die Möglichkeiten einer steuerlichen Beeinflussung des privaten Konsums sind durch verteilungspolitische Ansprüche begrenzt.

³ Vgl. R. Klein, E. Münstermann: Kommunen und Konjunkturpolitik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 17. Jg. (1978), 2. Halbjahresband, S. 220 f.

□ Schließlich haben alle einnahmenpolitischen Maßnahmen nur eine Lock- oder Anreizwirkung für ein gesamtwirtschaftlich erwünschtes Verhalten der Privaten. Die erhofften wirtschaftlichen Aktionen treten allerdings desto eher ein, je mehr die Wirtschaft von der Dauerhaftigkeit dieser Maßnahmen überzeugt ist.

Die konjunkturpolitische Eilfertigkeit, mit der ständig neue Programme angekündigt werden, führt nicht zu dieser notwendigen Stabilität der Erwartungen. Im Gegenteil, sie lenkt von den eigentlichen Gründen der konjunkturellen Labilität ab und verhindert notwendige Korrekturen im Fehlverhalten von Gewerkschaften und Unternehmen.

Beschäftigungsorientierte Personalpolitik

Besonderem Druck werden die öffentlichen Haushalte auch zukünftig durch die arbeitsmarktpolitische Entwicklung ausgesetzt sein. Die Zahl der Erwerbstätigen nimmt bis Mitte der 80er Jahre im Durchschnitt um jährlich 100 000 Personen zu. 1985 werden rund 600 000 Erwerbstätige den Arbeitsmarkt zusätzlich belasten. Die beschäftigungspolitische Aufgabe lautet also: Zur Beseitigung von Arbeitslosigkeit müssen bis 1985 rund 1,5 Mill. Arbeitsplätze neu geschaffen werden – rund 900 000 für die zur Zeit Arbeitslosen und rund 600 000 für die zusätzlich ins Berufsleben eintretenden Erwerbspersonen.

Die Erkenntnis, daß das mittelfristig zu erwartende Wirtschaftswachstum nicht ausreichen wird, die erforderliche Zahl von Arbeitsplätzen zu schaffen, setzt sich immer mehr durch. Gefordert wird deshalb ein verstärktes arbeitsmarktpolitisches Engagement des Staates⁴.

Drei Aspekte sollten jedoch bei zusätzlichen Personaleinstellungen im öffentlichen Dienst beachtet werden:

□ Die öffentlichen Arbeitgeber bewilligen mit ihren heutigen Entscheidungen über zusätzliche Planstellen diese für rund 40 Jahre, d. h. also bis zum Jahre 2020, während wir von der demographischen Entwicklung her bei der Zahl der Erwerbsfähigen nach Mitte der 80er Jahre eine allmähliche Entlastung zu erwarten haben. Die Praxis der lebenslangen Einstellungen im öffentlichen Dienst kann diesen sich verändernden Arbeitsmarktbedingungen z. B. durch befristete Arbeitszeitverträge nur sehr begrenzt Rechnung tragen. Die Gefahr darf somit nicht übersehen werden, daß der Staat durch heutige Entscheidungen über lebenslange Anstellungen aus der Zahl der Erwerbsfähigen zu viele

⁴ Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung hat sich beispielsweise in dem Frühjahrsgutachten 1979 der fünf wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute für eine deutliche Vergrößerung der Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ausgesprochen.

Arbeitskräfte an sich zieht, die bei Berücksichtigung der demographischen Entwicklung später nicht mehr notwendig sind und dann auch nicht in die Bedarfe des Privatsektors zurückgegeben werden können, weil das derzeitige öffentliche Dienstrecht die unter arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen gebotene Flexibilität nicht hergibt.

Zementierung öffentlicher Haushalte

□ Zusätzliche Personaleinstellungen tragen zu einer weiteren Zementierung der öffentlichen Haushalte bei. Die rechtlich oder faktisch gebundenen Ausgaben machen bereits jetzt mehr als 90 % der Gesamtausgaben in den öffentlichen Haushalten aus. Allein der Personalaufwand bindet 1979 rund 32 % der Gesamtausgaben aller Gebietskörperschaften; 1963 lag dieser Anteil noch bei 21 %. Jede zusätzliche Einstellung belastet den jeweiligen Jahresetat im Durchschnitt zwar nur mit 40 000 DM, durch die Praxis lebenslanger Einstellungen muß jedoch eine Dauerbelastung für ein Lebenseinkommen von rund 2 Mill. DM kalkuliert werden.

□ Aus den zuvor genannten Erwägungen folgt: Stellenvermehrungen im öffentlichen Dienst dürfen nur nach dem tatsächlichen Bedarf und im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten erfolgen. Dauerbelastungen der öffentlichen Haushalte sind ohne strenge Bedarfsprüfungen nicht vertretbar.

In welchem Umfang zur Deckung des öffentlichen Bedarfs zukünftig Personaleinstellungen erforderlich sind, ist wegen des Fehlens objektiver Versorgungsnormen primär eine politische Entscheidung. Jedoch zeichnet sich deutlich ab, daß mit den hohen Stellenzuwächsen der Vergangenheit zukünftig nicht gerechnet werden kann.

In der Zeit von 1963 bis 1975 haben Bund, Länder und Gemeinden sowie Bundesbahn und Bundespost jährlich etwa 60 000 vor allem inländische Arbeitskräfte zusätzlich eingestellt⁵. Zukünftig wird sich dieser Trend jedoch nicht fortsetzen. Vor allem dürfte das Bildungswesen, auf das bislang rund die Hälfte der zusätzlichen Personalstellen entfiel, aufgrund der sinkenden Schülerzahlen seine arbeitsmarktpolitisch herausragende Stellung verlieren.

Zusammenfassend bleibt festzustellen: Aufgrund des bisher erreichten Niveaus der Bedarfsdeckung in den personalintensiven staatlichen Aufgabenbereichen sowie aufgrund der aus der demographischen Entwicklung resultierenden Personaleinsparungen wird ein nennenswerter arbeitsmarktentlastender Bei-

⁵ Bei Berücksichtigung der Zunahme bei den Teilzeitbeschäftigten erhöht sich dieser Wert auf rund 75 000 pro Jahr.

trag der öffentlichen Haushalte zukünftig nicht erwartet werden können. Zur Lösung der Beschäftigungsprobleme werden andere, vor allem die Arbeitszeit berührende Maßnahmen wohl unumgänglich sein.

Konsolidierungsaspekte

Bei der Frage nach einer Reduzierung der staatlichen Finanzierungsdefizite wird in den finanzpolitischen Diskussionen gern darauf verwiesen, daß eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte mittelfristig unabdingbar ist. Eine spürbare Verminderung der Finanzierungsdefizite könne aber erst dann einsetzen, wenn die wirtschaftliche Entwicklung in einen sich selbst tragenden und nachhaltig gesicherten Aufschwung eingemündet ist. Die Richtigkeit dieser These steht außer Zweifel. Nur sind solche Unbestimmtheitsformulierungen weder geeignet, privatwirtschaftlichen Wirtschaftsaktionen mittelfristig einen verlässlichen Datenkranz zu geben, noch tragen solche Konditionalversprechen zu einer Stärkung des Vertrauens und einer Stabilisierung der Erwartungen bei.

Gerade für den an Breite und Intensität gewinnenden konjunkturellen Aufschwung in der Bundesrepublik sind klare Aussagen über Richtung und Marschgeschwindigkeit der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wegen der aufgetretenen Kapitalmarktengpässe von entscheidender Bedeutung.

Das Konsolidierungsziel sollte in seiner mittelfristigen Umschreibung nicht durch die komparativ-statische Größe „Verminderung der Defizitbeträge“ ausgedrückt, sondern *dynamisch* akzentuiert werden, in-

dem das Finanzierungsdefizit zum Wachstum des Bruttosozialprodukts in Beziehung gesetzt wird. Denn dem Staat kann im Rahmen einer wachsenden Wirtschaft eine steigende Kreditaufnahme ebensowenig verwehrt werden wie dem Unternehmenssektor.

Das Finanzierungsdefizit der Gebietskörperschaften hat seit Anfang der 60er Jahre bis zum Beginn der Rezession im Jahre 1975 im Durchschnitt etwa 1 1/2 % des Bruttosozialprodukts betragen. Die Wirtschaft hat sich im Laufe der Jahre auf eine staatliche Kreditaufnahme in dieser Größenordnung eingestellt. Sie war mittelfristig auch ohne Spannungen am Kapitalmarkt realisierbar. Diese Zielmarke sollte deshalb auch mittelfristig wieder angestrebt werden.

Stabilisierung der Erwartungen

Im Jahre 1979 wird das Defizit der Gebietskörperschaften 50 Mrd. DM betragen, das sind ca. 3,6 % des Bruttosozialprodukts. Angesichts der stark steigenden privaten Nachfrage auf den Kreditmärkten sowie der Zins- und Preissteigerungstendenzen müßte im nächsten Jahr eine deutliche Rückführung der Finanzierungsdefizite das vorrangige finanzpolitische Ziel sein. Die Einnahmehausfälle aufgrund der Steuerreform werden jedoch im Jahre 1980 nur einen bescheidenen Konsolidierungsfortschritt erlauben. Bei einem von Bund, Ländern und Gemeinden geplanten Ausgabenanstieg von 5 % im nächsten Jahr dürfte das Defizit auf ca. 46 Mrd. DM – das sind rund 3 % des Bruttosozialprodukts – zurückgehen. Diese Größenordnung ist nicht nur unter kapitalmarkt- und konjunkturpolitischen, sondern auch unter haushaltswirtschaftlichen Gesichtspunkten mittelfristig nicht vertretbar. Bereits jetzt sind die öffentlichen Haushalte durch die aus den Kreditaufnahmen der vergangenen Jahre resultierenden Schuldendienstbelastungen in ihrer konjunkturpolitischen Manövrierfähigkeit stark eingeeengt. Die Zinsausgaben betragen in diesem Jahr bei Bund, Ländern und Gemeinden rund 26 Mrd. DM. Das entspricht der Hälfte der gesamten Sachinvestitionen der Gebietskörperschaften.

Wird das Wachstum der öffentlichen Ausgaben auch in den Jahren 1981 und 1982 auf 5 % begrenzt, so kann der angestrebte Zielwert der Nettoneuverschuldung von 1,5 % des Bruttosozialprodukts im Jahre 1982 erreicht werden (vgl. Tabelle 2). Es würde der vielzitierten Stabilisierung der Erwartungen entsprechen, wenn die Diskussionen um neue Steuererleichterungsprogramme auf die Jahre nach 1981 verschoben werden könnten. Die Konstanz der Wirtschaftspolitik hat W. Eucken als eines der konstituierenden Prinzipien unserer Wirtschaftsordnung genannt.

Tabelle 2
Entwicklung der Haushalte
der Gebietskörperschaften 1979 bis 1983
(in Mrd. DM und %)

Jahr	Ausgaben		Einnahmen		Finanzierungssaldo (FS)	Bruttosozialprodukt (BSP) - nominal -		FS in % d. BSP
	Mrd. DM	Veränd. geg. Vorjahr in %	Mrd. DM	Veränd. geg. Vorjahr in %		Mrd. DM	Veränd. geg. Vorjahr in %	
1978	433		392		41	1283		3,2
1979	466	7,6	416	6,0	50	1373	7,0	3,6
1980	489	5,0	443	6,5	46	1468	7,0	3,1
1981	513	5,0	474	7,0	39	1570	7,0	2,5
1982	539	5,0	512	8,0	27	1680	7,0	1,6
1983	566	5,0	550	7,5	16	1797	7,0	0,9

Erläuterungen zu den Schätzannahmen:

Ausgaben: 1979: voraussichtliches Ist aufgrund der Haushaltspläne; ab 1980: stabilitätskonformer Ausgabenanstieg von jährlich 5 %.

Einnahmen: 1979: voraussichtliches Ist unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 1979; ab 1980: Steuern entsprechend Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 1979; sonstige Einnahmen mit 4 % jährlich fortgeschrieben (in Anlehnung an Preissteigerungsrate).

Bruttosozialprodukt: Projektion der Bundesregierung.