

Messal, Rüdiger

Article — Digitized Version

Verteilungspolitische Aspekte der Haushaltskonsolidierung aus föderativer Sicht

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Messal, Rüdiger (1983) : Verteilungspolitische Aspekte der Haushaltskonsolidierung aus föderativer Sicht, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 7, pp. 348-351

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135820>

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.

Verteilungspolitische Aspekte der Haushaltskonsolidierung aus föderativer Sicht

Rüdiger Messal, Bonn

Seitdem die öffentlichen Haushalte im Zeichen der Haushaltskonsolidierung stehen, häufen sich finanzpolitische Maßnahmen, die reale Einkommenseinbußen für den privaten Sektor zur Folge haben. In diesem Zusammenhang wird oft die Forderung nach einer „sozial ausgewogenen“ Verteilung der Konsolidierungslasten erhoben. Welche Probleme ergeben sich aus diesem Anspruch an die Konsolidierungspolitik vor dem Hintergrund einer föderativen Staatsstruktur?

Das Schlagwort von der „sozial ausgewogenen“ Lastenverteilung meint: die aus den Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung entstehenden Belastungen für den privaten Sektor müßten derart zwischen den verschiedenen Einkommensgruppen verteilt werden, daß „einkommensstärkere Gruppen mehr Lasten tragen als einkommensschwächere“. Dieser – gleichsam als Nebenbedingung erhobene – verteilungspolitische Anspruch an die Konsolidierungspolitik klingt plausibel und wird in dieser abstrakten Form von allen Seiten befürwortet. Erst bei der inhaltlichen Ausfüllung dieses Anspruchs treten die unterschiedlichen Positionen offen zutage. Kontroversen hierbei dürfen allerdings nicht überraschen, denn weder gibt es einen objektiven Maßstab für eine „sozial ausgewogene“ Lastenverteilung, noch lassen sich tatsächliche Belastung und Lastenverteilung auf der privaten Ebene empirisch hinreichend genau ermitteln. Daraus nun den Schluß zu ziehen, jede Auseinandersetzung mit dem Anspruch einer „sozial ausgewogenen“ Konsolidierungspolitik sei müßig, ist jedoch voreilig; denn der Anspruch selbst ist nicht so plausibel, wie er zu sein scheint.

Ungewisse Gesamteffekte

Das grundlegende Problem, das die Plausibilität dieses Anspruchs in Frage stellt, läßt sich anhand eines

Dr. Rüdiger Messal, 30, ist Referent im Bundesministerium der Finanzen. Die Ausführungen geben ausschließlich die Auffassung des Verfassers wieder.

Vergleichs herausstellen: Angenommen, sowohl ein zentralistisch strukturierter als auch ein föderalistisch strukturierter Staat stünden unter dem Zwang zur Konsolidierung des öffentlichen Gesamthaushalts (Staatshaushalts). Dann werden in einem zentralistisch aufgebauten Staat die Konsolidierungsmaßnahmen mit der daraus resultierenden Lastenverteilung für den privaten Sektor auf *einer* staatlichen Ebene von *einem* Entscheidungsträger getroffen. Wenn die Wirkungsweisen der Maßnahmen hinreichend bekannt sind, kann der Zentralstaat eine von ihm angestrebte Lastenverteilung in die Realität umsetzen; angestrebte und tatsächliche Lastenverteilung auf der privaten Ebene sind dann identisch.

Anders dagegen in einem Staat mit föderalistischer Struktur: Stehen im Rahmen des öffentlichen Gesamthaushalts mehrere Ebenen unter Konsolidierungszwang – und sind die Ebenen voneinander unabhängig –, stellt sich das Problem des Gesamteffekts der Konsolidierungsmaßnahmen für die Lastenverteilung auf der privaten Ebene¹, wenn

- die einzelnen staatlichen Ebenen von unterschiedlichen verteilungspolitischen Vorstellungen ausgehen,
- die einzelnen staatlichen Ebenen in ihren verteilungspolitischen Instrumenten unterschiedlich – und zwar bezogen auf die relative Zielwirkung bei den Einkommensbeziehern – ausgestattet sind.

Unter diesen Voraussetzungen können sich Differenzen zwischen der angestrebten und der realisierten La-

¹ Dieses Problem stellt sich im übrigen auch, wenn mehrere voneinander unabhängige Entscheidungsträger auf *einer* Ebene vorhanden sind.

stenverteilung auf der privaten Ebene ergeben, deren Ursachen in der verteilungspolitischen Trägerpluralität bzw. im verteilungspolitischen Koordinationsmechanismus staatlicher Politik liegen. Solche Differenzen können selbst bei identischen Vorstellungen der staatlichen Ebenen über die angestrebte Lastenverteilung auftreten, wenn Beschränkungen im instrumentalen Bereich vorhanden sind.

Für die relative Einkommenssituation auf der privaten Ebene ist aber nicht entscheidend, welche Lastenverteilungen von den einzelnen staatlichen Ebenen angestrebt und realisiert werden, sondern welcher Gesamteffekt sich aufgrund der Konsolidierungsmaßnahmen *aller* Ebenen einstellt.

Bundeshaushalt im Mittelpunkt

Vor diesem Hintergrund muß auch die Diskussion über den Anspruch einer „sozial ausgewogenen“ Konsolidierungspolitik in der Bundesrepublik gesehen werden. Im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses steht die Konsolidierung des Bundeshaushalts; auch die Diskussion über die „soziale Ausgewogenheit“ der Lastenverteilung bezieht sich weitgehend auf Maßnahmen, die in Verbindung mit der Konsolidierung des Bundeshaushalts beschlossen werden. Dies ist verständlich, denn durch die Maßnahmen auf Bundesebene werden Konsolidierungslasten bundesweit verteilt – mit einem entsprechend großen Kreis von Betroffenen; Maßnahmen der einzelnen Länder und Gemeinden sind dagegen in ihrer regionalen Wirkung begrenzt. Außerdem ist der erklärte Konsolidierungsbedarf beim Bund größer als bei den Ländern und Gemeinden².

Die in Verbindung mit der Konsolidierung des Bundeshaushalts in Form von Haushaltsbegleitgesetzen beschlossenen Maßnahmen sind in ihrer Konsolidierungswirkung allerdings nicht auf den Bundeshaushalt beschränkt; ein Teil dieser Maßnahmen soll auch dazu beitragen, die Haushalte der Länder und Gemeinden zu entlasten. Es darf aber nicht übersehen werden, daß Länder und Gemeinden darüber hinaus in ihren eigenen Verantwortungsbereichen weitere Maßnahmen zur Konsolidierung ihrer Haushalte ergreifen. Dies ist für die Haushaltsjahre 1982 und 1983 bereits geschehen und ist für 1984 in der aktuellen Diskussion. Auch in den kommenden Jahren wird dies notwendig sein, wie beispielsweise der Koalitionsvereinbarung oder der Pressemitteilung des Finanzplanungsrates über seine 50. Sitzung am 28. April 1983 zu entnehmen ist; nach der

² Für den Zeitraum 1984 bis 1986 sieht die Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU und FDP vom März 1983 für den Bund einen jährlichen Konsolidierungsbedarf von 6,5-7 Mrd. DM, für die Länder von ca. 4,8 Mrd. DM, für die Gemeinden von rd. 1,5 Mrd. DM vor.

Empfehlung des Finanzplanungsrates sollen sich die Ausgabenzuwächse „in den mittelfristigen Finanzplänen an einer Größenordnung von mittelfristig 3 vH“ orientieren. Dieses Ziel ist aber nur erreichbar, wenn Bund, Länder und Gemeinden weiterhin Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen; damit stellt sich das Problem einer „sozial ausgewogenen“ Lastenverteilung auch in den kommenden Jahren.

Drei Haushaltsebenen

Die Forderung nach einer „sozial ausgewogenen“ Konsolidierungspolitik muß die föderative Aufgabenverteilung in der Bundesrepublik berücksichtigen. Das Grundgesetz kennt nur zwei föderative Ebenen: den Bund und die Länder – die Gemeinden gelten als Teile der Länder. Mithin werden durch das Grundgesetz die staatlichen Aufgaben und Kompetenzen auf Bund und Länder aufgeteilt; die Regelung kommunaler Aufgaben ist Sache der Länder. Nach Art. 28 GG haben die Gemeinden jedoch das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Auch wenn die Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Ländern und ihren Gemeinden unterschiedlich sein mag, so verfügt auch die Gemeindeebene damit über eigene Verantwortungsbereiche. Bei haushalts- und finanzpolitischen Fragen ist es deshalb angebracht, von drei Haushaltsebenen auszugehen.

Die föderative Aufgabenverteilung in der Bundesrepublik sieht vor, daß die grundsätzlichen und überwiegenden verteilungspolitischen Aufgaben der Bundesebene, also Bundestag und Bundesrat, zugeordnet sind und somit durch Bundesgesetze geregelt werden. Man denke hierbei z. B. an die Steuergesetzgebungskompetenz nach Art. 105 GG und an die bundeseinheitlich geregelten Transferleistungen; insbesondere die progressive Einkommensteuer gilt als wesentliches verteilungspolitisches Instrument. Diese Aufgabenverteilung steht im Einklang mit den ökonomischen Theorien föderativer Strukturen, die verteilungspolitische Aufgaben der Bundesebene zuweisen; diese Aufgabenverteilung folgt auch aus Art. 72 GG, der die Gesetzgebungskompetenz zur „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ dem Bundesgesetzgeber zuordnet. Für den Anspruch einer „sozial ausgewogenen“ Konsolidierungspolitik bedeutet dies, daß über die grundsätzliche und überwiegende Ausgestaltung der „sozialen Ausgewogenheit“ auf der Bundesebene zu entscheiden ist.

Das heißt aber nicht, daß die Konsolidierungsmaßnahmen auf Länder- und Gemeindeebene außer acht

gelassen werden dürfen, denn auch Länder und Gemeinden können im Rahmen ihrer Verantwortungsreiche verteilungswirksame Maßnahmen beschließen. Zwar handelt es sich hierbei nur um „ergänzende“ verteilungspolitische Möglichkeiten – weitgehend um Leistungen im Rahmen der Familien-, Jugend- und Sozialhilfe, die der Bedarfsorientierung „vor Ort“ Rechnung tragen sollen. Diese föderative Aufgabenteilung gewinnt jedoch im Zusammenhang mit der Konsolidierungspolitik ein besonderes Gewicht, denn verteilungspolitisch ist hierbei entscheidend, daß die Möglichkeiten der Länder und Gemeinden darin bestehen, Leistungen oder Vergünstigungen einkommensschwächeren Gruppen zu gewähren und die einkommensstärkeren Gruppen davon lediglich auszunehmen. Wenn nun Länder und Gemeinden in ihren verteilungspolitischen Verantwortungsbereichen Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen, bedeutet dies die Einschränkung von Leistungen oder Vergünstigungen für einkommensschwächere Gruppen.

Beispiele

Nur als Beispiele für solche verteilungswirksamen Konsolidierungsmaßnahmen auf Länder- und Gemeindeebene seien genannt: Einschränkungen bei Weihnachtsbeihilfen, bei Familien- und Babydarlehen, bei der Sozialhilfe (soweit nicht gesetzlich geregelt). Hier führen Einschränkungen direkt zu Einkommensbelastungen, und zwar ausschließlich bei den einkommensschwächeren Gruppen. Aber auch dann, wenn auf Länder- und Gemeindeebene Leistungen an Dritte eingeschränkt werden, ergeben sich mittelbar Konsequenzen für die Belastung der privaten Haushalte, wenn dies zur Reduzierung eines Dienstleistungsangebots führt: z. B. bei Reduzierung von Zuschüssen an Träger von Sozialhilfe- oder Jugendhilfeeinrichtungen. Außerdem haben Länder und Gemeinden die Anhebung von Gebühren und Beiträgen beschlossen. Werden jedoch Gebühren und Beiträge erhöht oder auch Leistungen eingeschränkt, die unabhängig von Einkommensgrenzen geregelt sind, folgt daraus stets eine relativ stärkere Belastung einkommensschwächerer Gruppen; die Einführung umfangreicher sozialer Staffelungen wäre zwar denkbar, würde aber zu Verwaltungsmehraufwendungen führen, die einen Teil der Konsolidierungsbemühungen zunichte machen würden. Welche verteilungspolitischen Wirkungen von der Einführung oder von der Veränderung bestehender sozialer Staffelungen aus-

gehen, muß dem konkreten Fall überlassen bleiben; der verteilungspolitische Spielraum auf Länder- und Gemeindeebene ist hier jedoch gering.

Diese Überlegungen führen zu dem Schluß, daß die Lastenverteilung aus den Konsolidierungsmaßnahmen der Länder und Gemeinden nicht in gleicher Weise „sozial ausgewogen“ sein kann wie die Lastenverteilung durch die Bundesebene. Die Lastenverteilung durch Länder und Gemeinden wird im Vergleich zu derjenigen der Bundesebene mehr zu Lasten einkommensschwächerer Gruppen gehen müssen, weil Länder und Gemeinden – aufgrund der föderativen Aufgabenteilung – nicht die Instrumente haben, einkommensstärkeren Gruppen entsprechende Belastungen aufzuerlegen. Das heißt aber – wenn die Lastenverteilung aufgrund der Konsolidierungsmaßnahmen der Bundesebene „sozial ausgewogen“ ist –, daß die tatsächliche Lastenverteilung auf der privaten Ebene nach Berücksichtigung der Konsolidierungsmaßnahmen *aller* Ebenen nicht mehr „sozial ausgewogen“ sein kann. Insgesamt folgt aus der Konsolidierung des öffentlichen Gesamthaushalts eine im Vergleich zum Anspruch der Bundesebene „sozial unausgewogene“ Lastenverteilung, und zwar zu Lasten einkommensschwächerer Gruppen.

Möglichkeiten einer Lösung

Welcher Weg führt aus dieser föderativen Verteilungsproblematik? Diese Frage stellt sich konkret im Zusammenhang mit Art. 109 GG, der besagt, daß Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind. Da auch die Gemeinden über eigene Verantwortungsbereiche verfügen, sind sie – wie bereits erwähnt – als dritte Haushaltsebene zu berücksichtigen. Außerdem ist im Zusammenhang mit verteilungspolitischen Fragen Art. 20 GG bedeutsam, nach dem die Bundesrepublik ein „sozialer Bundesstaat“ ist; diese Leitlinie der Sozialstaatlichkeit ist für alle Staatsgewalt verpflichtend³, also auch für Bund, Länder und Gemeinden.

Eine zentrale Festlegung der Konsolidierungsmaßnahmen im Hinblick auf eine „sozial ausgewogene“ Lastenverteilung scheidet aus verfassungsrechtlichen Gründen aus. Gleichwohl bleibt die Verpflichtung zur Sozialstaatlichkeit bestehen, die eine Koordinierung verteilungsrelevanter Maßnahmen erfordert. Es bleibt daher die Möglichkeit, daß die drei Haushaltsebenen auf freiwilliger Basis ihre Konsolidierungsmaßnahmen aufeinander abstimmen; hierbei wären die folgenden Wege denkbar:

- Länder und Gemeinden verzichten auf Konsolidie-

³ Vgl. E. B e n d a : Der soziale Rechtsstaat, in: Handbuch des Verfassungsrechts, hrsg. von E. B e n d a , W. M a i h o f e r , H.-J. V o e l , Berlin, New York 1983, S. 510.

rungsmaßnahmen in ihren verteilungspolitischen Bereichen und werden dafür stärker durch auf Bundesebene beschlossene Konsolidierungsmaßnahmen entlastet;

□ die Bundesebene trägt der föderativen Verteilungsproblematik insofern Rechnung, als sie eine „sozial unausgewogene“ Lastenverteilung – zu Lasten einkommensstärkerer Gruppen – anstrebt.

Die Lösung dieses Verteilungsproblems könnte dadurch erleichtert werden, daß die Länder über den Bundesrat auf der Bundesebene vertreten sind; gleichzeitig sind die einzelnen Länder aufgrund föderativer Verantwortung auch für die Finanzausstattung ihrer Gemeinden verantwortlich. Damit könnte den Ländern eine Schlüsselstellung bei der Lösung dieser verteilungspolitischen Problematik zukommen.

Eine weitere Erleichterung für eine Problemlösung könnte dadurch gegeben sein, daß die institutionalisierte Koordination der Haushalts- und Finanzpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden bereits zu den bewährten Elementen der kooperativ-föderativen Ordnung in

der Bundesrepublik gehört. Hier ist in erster Linie der Finanzplanungsrat zu nennen, der sich in den letzten Jahren wiederholt zu Fragen der Haushaltskonsolidierung geäußert hat.

Erschwert wird eine solche Koordination dadurch, daß die Länderebene aus elf voneinander unabhängigen Ländern besteht, die Gemeindeebene aus über 8000 Gemeinden. Die Bereitschaft, auf Konsolidierungsmaßnahmen in verteilungspolitischen Verantwortungsbereichen weitgehend zu verzichten, wird nicht zuletzt davon abhängen, in welchem Maße die jeweils „höhere“ Haushaltsebene Konsolidierungsvorleistungen in Form von Haushaltsentlastungen für die „nachfolgende(n)“ Ebene(n) erbringt; dabei sind auch Lastenverschiebungen zwischen den Haushaltsebenen zu berücksichtigen. Die Bewertung der Nettoentlastungen bei Ländern und Gemeinden und – damit verbunden – die Entscheidung über daraus zu ziehende Konsequenzen für ihre eigenen Konsolidierungsmaßnahmen bleibt letztendlich diesen beiden Haushaltsebenen überlassen.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Klaus Bolz (Hrsg.)

**DIE WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG IN AUSGEWÄHLTEN
SOZIALISTISCHEN LÄNDERN OSTEUROPAS
ZUR JAHRESWENDE 1982/83**

Die Abteilung Sozialistische Länder und Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen im HWWA-Institut erarbeitet seit nunmehr elf Jahren eine nach Ländern getrennte Übersicht über die wirtschaftlichen Ergebnisse des vorangegangenen Jahres sowie über die Entwicklungstendenzen des jeweils laufenden Jahres in den sozialistischen Ländern Osteuropas. Der nun vorliegende 11. Bericht zieht darüber hinaus einen Vergleich mit den im Fünfjahrplan (1981-1985) festgelegten Leitlinien für die mittelfristige Entwicklung der jeweiligen Länder und wägt die Chancen für die Erfüllung wichtiger Fünfjahrplanziele ab.

Großoktav, 310 Seiten, 1983, Preis brosch. DM 35,-

ISBN 3-87895-230-9

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G