

Gretschmann, Klaus; Mackscheidt, Klaus

Article — Digitized Version

## Bürgerpräferenzen und Staatshaushalt

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Gretschmann, Klaus; Mackscheidt, Klaus (1984) : Bürgerpräferenzen und Staatshaushalt, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 3, pp. 145-152

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135903>

**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.*

## Bürgerpräferenzen und Staatshaushalt

Klaus Gretschmann, Klaus Mackscheidt, Köln\*

**Konsolidierungspolitik, wie sie heute auf der wirtschaftspolitischen Prioritätenliste an erster Stelle rangiert, verlangt nicht nur nach Sparanstrengungen schlechthin, sondern vor allem nach Entscheidungen darüber, bei welchen Staatsausgaben das Wachstum gedrosselt oder gar im Ansatz gestrichen und gekürzt werden kann. Mehr denn je sind heute zu diesem Zwecke Informations- und Entscheidungshilfen gefragt, die darüber Auskunft geben, wo Kürzungen dem Bürger am akzeptabelsten erscheinen, ihn am wenigsten schmerzen könnten. Über die Präferenzen der Bürger gegenüber öffentlichen Gütern und Leistungen ist jedoch wenig bekannt. Welche Präferenzen haben die Bürger? Welche Konsequenzen würden sich danach für den Staatshaushalt ergeben?**

Es ist keineswegs selbstverständlich und wird manchmal vielleicht auch gar nicht für nötig befunden, daß die öffentlichen Ausgaben genau den Prioritäten folgen sollen, die sich aus einer Nachfrageschätzung ergeben würden. Die wenigen empirischen Untersuchungen, die bisher vorgelegt wurden, scheinen vielmehr darin übereinzustimmen, daß es den Anbietern öffentlicher Leistungen bislang keineswegs überzeugend gelungen ist, die von der Nachfrageseite gewünschte Rangfolge auch tatsächlich zu erreichen und einzuhalten. Man weiß allerdings auch viel zu wenig über die Nachfragepräferenzen für öffentliche Ausgaben. Deshalb kommt es darauf an, die Bürgerpräferenzen genau zu ermitteln, sie soweit es geht zu quantifizieren, sie der bisherigen Haushaltsstruktur gegenüberzustellen und im direkten Vergleich Disharmonien zwischen Angebot und Nachfrage nach öffentlichen Leistungen offenzulegen.

Besitzen die staatlichen Entscheidungsträger eine nur vage Kenntnis der Präferenzen, dann kann dies leicht dazu führen, daß die Politiker mit ihren tastenden Versuchen, die richtigen Programme zu finden, die Bedürfnisse der Bürger in störender Weise zu lange mißachten, ihre Präferenzen verbiegen oder zumindest eine Fehlsteuerung auslösen: Die Kosten „falscher“ Programme fallen dann unter Umständen höher aus als der damit in Verbindung stehende Nutzen. Angesichts dieses Risikos erstaunt es nicht, daß die politischen Anbieter weit eher gewillt sind, am Gegebenen festzuhalten

und die Haushalte soweit wie möglich ohne tiefgreifende Einschnitte nur fortzuschreiben, als einen Umbau öffentlicher Ausgaben vorzunehmen. Die vielbeschworene Ausgabenremanenz, eine weitreichende Inflexibilität öffentlicher Ausgaben einerseits und das hilflose Konzept einer linearen Budgetkürzung andererseits, sind die fatale Folge dieses Informationsdefizits.

### Ex-post-Ermittlung

Die Finanzwissenschaft hat sich dem Problem der Ermittlung von Bürgerpräferenzen bei öffentlichen Gütern in der Vergangenheit im wesentlichen aus zwei unterschiedlichen Richtungen genähert. Der eine, überwiegend theoretisch fundierte Ausgangspunkt entstammt der Theorie der Kollektivgüter. Charakteristisch für diese ist, daß – vereinfacht gesprochen – ein einzelnes Kollektivmitglied sie auch dann nutzen kann, wenn es gar nichts dafür zahlt. Eine für die Wirtschaftssubjekte rationale Handlungsmaxime ist dann, die Präferenzen zu verhehlen, und zwar mit dem Ziel, in den Genuß des öffentlichen Gutes zu gelangen, ohne entsprechend den wahren Präferenzen zur Finanzierung herangezogen zu werden. Nutzenmaximierendes Verhalten legt daher nahe, die Präferenzen immer dann zu niedrig auszuweisen, wenn die Präferenzäußerung an eine Steuer- oder Beitragszahlung gekoppelt ist, sie aber immer dann überhöht anzugeben, wenn Zahlungen damit nicht verbunden sind.

Die Aufdeckung derartiger „misrepresented preferences“ steht im Mittelpunkt der analytischen Forschungsbestrebungen der „public economics“. Dazu

---

*Prof. Dr. Klaus Mackscheidt, 49, ist geschäftsführender Direktor des Seminars für Finanzwissenschaft der Universität zu Köln. Dr. Klaus Gretschmann, 35, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Seminar.*

\* Dieser Beitrag ist ein Extrakt aus den Ergebnissen einer umfangreichen Forschungsstudie (1200 Befragte im Jahr 1980), die unter dem Titel „Wachsende Disharmonien zwischen staatlichem Leistungsangebot und gesellschaftlicher Nachfrage“ (in der Reihe Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Duncker & Humblot, Berlin 1984) demnächst erscheint.

wird meist auf mikroökonomisch fundierte indirekte Ermittlungsverfahren zurückgegriffen: etwa auf den Ansatz der impliziten Preise, dem die Idee zugrunde liegt, daß in die Marktpreise für bestimmte private Güter (etwa Häuser) die Präferenzen für bestimmte öffentliche Güter (Landschaftspflege, Luftqualität, Kulturangebot) mit eingehen. Diese werden wie bei der Kuppelproduktion zusammen mit dem privaten Gut erworben. Versucht wird nun, die entsprechenden Preisbestandteile zu separieren und zu extrahieren. Gelingt dies, so kann die Zahlungsbereitschaft und mithin die Präferenzintensität für das entsprechende öffentliche Gut abgeschätzt werden.

Ähnlich versucht man aus Kostenübernahmebereitschaften – etwa den Kosten, die die Benutzer von Erholungsgebieten auf sich nehmen, um dort hinzugelangen – die Zahlungsbereitschaft für das öffentliche Gut zu ermitteln. Bei diesen Konzepten wird meist aus schon realisierten ökonomischen Wahlakten der Wirtschaftssubjekte ex post auf ihre Präferenzen rückgeschlossen. Es werden Spuren, die die Präferenzen nach öffentlichen Gütern schon sichtbar hinterlassen haben, benutzt, um abschätzen zu können, ob neu zu gestaltende öffentliche Projekte sich der gleichen Beliebtheit erfreuen würden wie bereits bestehende: Eine besonders elegante Methode der Präferenzanalyse, die allerdings nur auf wenige, ausgewählte Typen öffentlicher Güter anwendbar ist.

Auf ähnlich indirekte Techniken stützen sich auch Verfahren, die aus politischen Wahlstimmenentscheiden auf die entsprechenden Präferenzen rückschließen wollen, oder wieder andere, die auf die Ergebnisse regionaler Wanderungsbewegungen zwischen Gegenden und Wohnsitzen mit konkurrierender Ausstattung an bestimmten öffentlichen Gütern zurückgreifen. Daneben wird oft versucht, die Bürgerpräferenzen auch direkt abzugreifen, wozu man insbesondere Laborexperimente durchführt, in welchen versucht wird, durch spezifische Versuchsanordnungen selbst aus den vermutlich falsch angegebenen noch die wahren Präferenzen bzw. Zahlungsbereitschaften herauszufiltern. Wie verschieden auch die Wege aller dieser Verfahren sind, immer geht es um die Lösung des theoretischen Problems, die wahren Zahlungsbereitschaften für einzelne Kollektivgüter zu ermitteln.

### Ex-ante-Ermittlung

Bei der zweiten, der stärker finanzwissenschaftlich fundierten Richtung interessiert demgegenüber weniger das analytische Kollektivgüterproblem, vielmehr geht es hier um die präferenzmäßige Bewertung ganzer öffentlicher Güterbündel, wie sie sich im öffentlichen

Budget bzw. in den öffentlichen Haushalten finden. Diese Fragestellung ist im wesentlichen durch politisch-praktische Aspekte bestimmt. Nicht mehr die „revealed preferences“, sondern die „stated preferences“ stehen im Mittelpunkt der Betrachtung.

Im Rahmen dieses Forschungsansatzes werden meist Budgetspiele zur Ermittlung von Bürgerpräferenzen verwandt: Vorgegeben wird ein fiktiver Haushalt, der jedoch wie sein Bruder in der Realität nach Funktionen gegliedert ist. Die Testpersonen werden sodann mit einem hypothetischen Geldvolumen ausgestattet und sollen dieses so auf die einzelnen Haushaltsposten verteilen, wie es ihren Präferenzen entspricht. Die Ergebnisse lassen dann Rückschlüsse darauf zu, wo die Bürger mehr bzw. weniger Ausgaben wünschen und um welchen Betrag die tatsächlichen und die präferierten Ausgabenblöcke differieren. Selbstverständlich ist auch vorgesehen, das Geld so einzusetzen, daß damit wichtige Steuern gekürzt werden können. Die Testpersonen müssen sich da schon entscheiden, ob sie eher einer Budgetexpansion oder einer Steuersenkung den Vorzug geben wollen und wo im einzelnen nun präzise Prioritäten gesetzt werden sollen. So schön dieser Forschungsansatz auch ist, die Gefahr ist groß, daß die Testpersonen überfordert sein könnten und das alles tatsächlich recht spielerisch angehen.

Ebenfalls unter die Kategorie der „stated preferences“-Analyse fallen finanzpsychologische und finanzsoziologische Ansätze zur Bestimmung der Bürgerpräferenzen gegenüber öffentlichen Gütern. Meist handelt es sich dabei um Befragungen bzw. um Einstellungs- und Satisfaktionsuntersuchungen. Im Gegensatz zu den oben angeführten Verfahren spielen hier individuelle Einstellungsmuster, sozialpräformierte Verhaltensdispositionen, demographische Variablen und institutionelle Arrangements jenseits ökonomischer Wahlhandlungsentscheide eine wesentliche Rolle. Der Vorteil derartiger Analyseinstrumente besteht darin, daß die Befragung anonym durchgeführt und die Frage der Steuerlast nicht thematisiert wird. Somit haben die Befragten auch keinen Anlaß, ihre Präferenzen falsch anzuzeigen. Es wird mithin durch den Verzicht auf die unmittelbare Verkoppelung von Zahlungsbereitschaft und Wertschätzung vermieden, daß ursprünglich vorhandene positive Präferenzen durch die Befürchtung der Individuen, zur Finanzierung der Objekte bei Angabe der positiven Einstellung herangezogen zu werden, in negative oder neutrale transformiert werden. Somit erlauben die finanzpsychologischen Ansätze,

- Präferenzen für öffentliche Güter ex ante und nicht mehr nur ex post zu ermitteln,

**Tabelle 1**  
**Rangfolge der Bedeutung öffentlicher Leistungen im Bewußtsein der Bürger**

Rang	Aufgabenbereich	Präferenzmittelwert <sup>1</sup>	Varianz
1.	Gesundheit	1,4	1,2
2.	Umweltschutz	1,8	1,1
3.	Forschung und Entwicklung	2,1	1,5
4.	Energieversorgung	2,1	1,3
5.	Familien-, Sozialhilfe	2,2	1,5
6.	Wohnungs- und Städtebau	2,3	1,6
7.	Allgemeinbildende Schulen	2,3	1,3
8.	Zuschüsse Rentenversicherung	2,4	1,9
9.	Hochschulen	2,6	1,8
10.	Öffentliche Verkehrsmittel	2,6	2,0
11.	Polizei/Grenzschutz	3,0	2,6
12.	gewerbl. Wirtschaft	3,2	2,1
13.	Verteidigung	3,3	3,5
14.	Entwicklungshilfe	3,9	3,5
15.	Straßenbau	3,9	2,6

<sup>1</sup> Die Werte ergeben sich aus den zur Wahl stehenden Skalenniveaus von 1 = sehr wichtig bis 7 = sehr wenig wichtig.

- Prioritäten und Posterioritäten für eine gesamte Haushaltsstruktur und nicht mehr nur für einzelne Kollektivgüter festzustellen,
- Präferenzprofile und Nachfragemuster nach sozial-ökonomischen Merkmalen zu variieren und zu aggregieren und
- die Präferenzbildung und Wertschätzung selbst auf ihre sozioökonomischen Determinanten hin zu analysieren.

### Bewertung von Staatsausgaben

Die dieser Abhandlung zugrunde liegende Studie basiert im wesentlichen auf dem zuletzt genannten Ansatz. Die Wertschätzung der öffentlichen Leistungsbereiche durch die Bürger wurde zunächst dadurch ermittelt, daß die Befragten angeben konnten, ob sie die ihnen vorgelegten Staatsausgabengruppen, die im wesentlichen dem Funktionenplan des öffentlichen Budgets entnommen waren, für wichtig oder für weniger wichtig hielten. Gemessen wurde diese Wertschätzung anhand einer siebenstufigen Skala, bei der der Wert 1 „überaus wichtig“, der Wert 7 „wenig wichtig“ bedeutete.

Wie aus der Tabelle 1 ersichtlich, spiegelt sich in der Rangfolge der öffentlichen Aufgabenbereiche nicht zuletzt auch die öffentliche Diskussion um die unterschiedlichen Anforderungen wider, die von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen an den Staat gestellt werden. So deutet die hohe Priorität, die dem Umweltschutz, aber auch der staatlichen Förderung für Forschung und Entwicklung sowie der Energieversorgung

zuerkannt wird, darauf hin, daß der tatsächliche und subjektiv wahrgenommene gesellschaftliche Problemdruck seinen Niederschlag auch in den öffentlichen Güterpräferenzen der Bürger findet. Von geringerer Bedeutung sind demgegenüber diejenigen Leistungsbereiche, für die in der jüngeren Vergangenheit schon größere Staatsausgabenschübe zu verzeichnen waren, im Wohnungsbau, im Bildungswesen, bei den Zuschüssen zur Rentenversicherung oder dem öffentlichen Nahverkehr. Am Ende der Skala und – wie aus den Varianzen zu entnehmen – am umstrittensten sind die Ausgaben für Verteidigung, Entwicklungshilfe und Straßenbau.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse wurden nun in einem zweiten Schritt der Analyse – mit dem Ziel der Präzision und der Überprüfung auf Konsistenz – die Bürger gefragt, für welche Ausgabenkategorie sie „sehr viel mehr“, „mehr“, „gleichviel“, „weniger“ oder „sehr viel weniger“ Staatsausgaben wünschten. Uns interessierte dabei auch der Einfluß folgender Ausgangsmerkmale auf die Urteilsbildung:

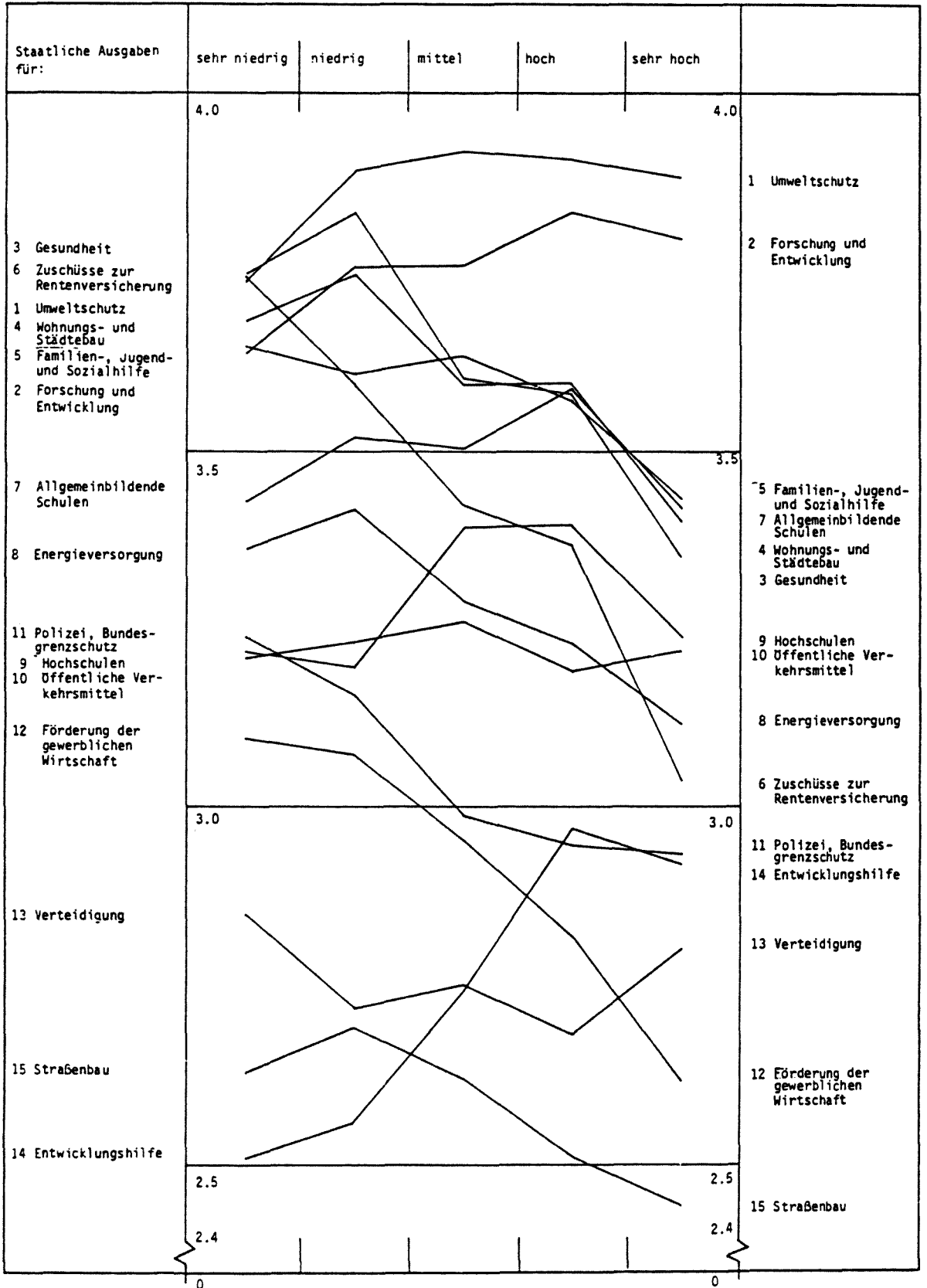
- der soziale Status, eine Kategorie, die sich aus Einkommen, Bildung und sozialer Handlungskompetenz zusammensetzt,
- und das Alter der befragten Personen.

### Die Präferenzprofile

Die Auswertung ist in Abbildung 1 und Abbildung 2 wiedergegeben. Steigende Präferenzverläufe deuten darauf hin, daß die Präferenzen mit zunehmendem Status bzw. zunehmendem Alter wachsen; sinkende Verläufe indizieren eine abnehmende Präferenzintensität. Besonders auffallend ist die statusabhängige positive Bewertung der Leistungsbereiche Forschung und Entwicklung sowie Entwicklungshilfe; die staatlichen Ausgaben für Bildung werden überdurchschnittlich von den mittleren Statusgruppen für wichtig gehalten, während die in Abhängigkeit vom Status fallenden Präferenzwerte für die Staatsausgaben Gesundheit, Sozialhilfe, Wohnungs- und Städtebau, Zuschüsse zur Rentenversicherung, aber auch – wenngleich mit Abstrichen – Energieversorgung und Straßenbau das diesbezüglich höhere Anspruchsniveau der unteren Statusgruppen dokumentieren.

Was den Einfluß der Altersvariablen betrifft, so läßt sich folgendes festhalten: Mit zunehmendem Alter steigen die Präferenzen der Bürger für staatliche Aktivitäten, die auf die Gewährleistung der altersspezifisch geprägten Komponenten des Sicherheitsbedürfnisses abzielen (Gesundheit, Polizei, Zuschüsse zur Rentenversicherung etc.), während die staatlichen Investitionen für die Bereiche, die auf die Verbesserung der Chan-

**Abbildung 1**  
**Präferenzprofile nach Statusgruppen**



censtruktur hinwirken (wie z. B. Bildung, Subventionen etc.), an Wichtigkeit verlieren. In der Präferenzordnung der jüngeren Bürger dominieren hingegen die staatlichen Maßnahmen für den Umweltschutz sowie solche Aktivitäten, die auf ihre speziellen Ausprägungen des Sicherheitsbedürfnisses gerichtet sind, z. B. Familie, Jugend und Sozialhilfe, Subventionen für Arbeitsplätze etc. Diese altersspezifischen Zusammenhänge können ökonomisch als unterschiedliche Zeitpräferenzraten der Individuen in Abhängigkeit von ihrer unterschiedlichen Lebenserwartung und damit ihren jeweiligen potentiellen zukünftigen Nutzengewinnen aus Staatsleistungen interpretiert werden.

### Staatshaushalt und Präferenzen

Sollen nun die öffentlichen Haushalte daraufhin überprüft werden, inwiefern die in ihnen enthaltenen Ausgaben den ermittelten Bürgerpräferenzen entsprechen, so ist neben der Kenntnis der Präferenzprofile, die die Nachfrage abbilden, die Kenntnis des Angebots an öffentlichen Gütern nötig. Die in der nachstehenden Tabelle 2 zusammengestellten Ausgabenposten umfassen die Haushaltsansätze aller Gebietskörperschaften, d. h. von Bund, Ländern und Gemeinden für das Jahr 1980, bereinigt um Doppelzählungen, die sich aus Finanzzuweisungen u. ä. ergeben könnten. Dabei sind die Staatsausgaben so zugeordnet, daß sie den 15 Haushaltsposten entsprechen, die unserer Befragung zugrunde lagen. Dabei haben wir uns natürlich soweit irgend möglich am Funktionenplan orientiert. Die Gesamtausgaben dieses imaginären Haushalts bilden die Basis für die prozentualen Anteile und damit die Gewichte der einzelnen Ausgabenblöcke im Gesamtbudget. Wie aus Tabelle 2 ersichtlich, ist der stärkste Einzeletat für Jugend, Familie und Soziales mit einem Anteil von knapp einem Fünftel, gefolgt vom Bereich Verteidigung und dem Etat für allgemeinbildende Schulen. Am unteren Ende der Ausgabenhierarchie rangieren Umweltschutz, öffentliche Verkehrsmittel, Energieversorgung und Entwicklungshilfe.

Diesem Bestandskatalog der Angebotsseite öffentlicher Leistungen mußten nun für den beabsichtigten Vergleich von Angebot und Nachfrage ebenfalls betragsmäßig indizierte Nachfragebekundungen der Bürger gegenübergestellt werden. Zu diesem Zweck wurden in einem dritten Schritt der Befragung den Befragten folgende Skalenwerte zur Auswahl vorgegeben: Wollen Sie für einen Ausgabenposten gleichviel ausgeben, so bedeutet das 100 % des entsprechenden Haushaltsansatzes, wollen Sie dagegen weniger ausgeben, so bedeutet das 75 % des realisierten Ausgabensatzes, und wollen Sie sogar sehr viel weniger ausgeben,

**Tabelle 2**  
**Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden nach Funktionen für das Haushaltsjahr 1980**  
(in Mill. DM)

Aufgabenbereich	De-facto-Ausgaben Bund, Länder und Gemeinden 1980 in Mill. DM	in % des imaginären Gesamthaushaltes (Spaltensumme)
Verteidigung	40 937	17,1
Entwicklungshilfe	5 348	2,2
Polizei und Grenzschutz	10 135	4,2
Allg. Schulen	34 818	14,6
Hochschulen	16 911	7,1
Forschung u. Entwicklung	9 704	4,1
Zuschüsse Renten- versicherung	29 603	12,4
Familie, Jugend u. Soziales	45 095	18,9
Gesundheit	6 722	2,8
Umweltschutz	735	0,3
Wohnungs- u. Städtebau	10 588	4,4
Energieversorgung	4 791	2,0
Straßenbau	13 183	5,5
Öff. Verkehr	3 166	1,3
Förderung d. gew. Wirtschaft	7 143	3,0
Summen	238 897	100,0

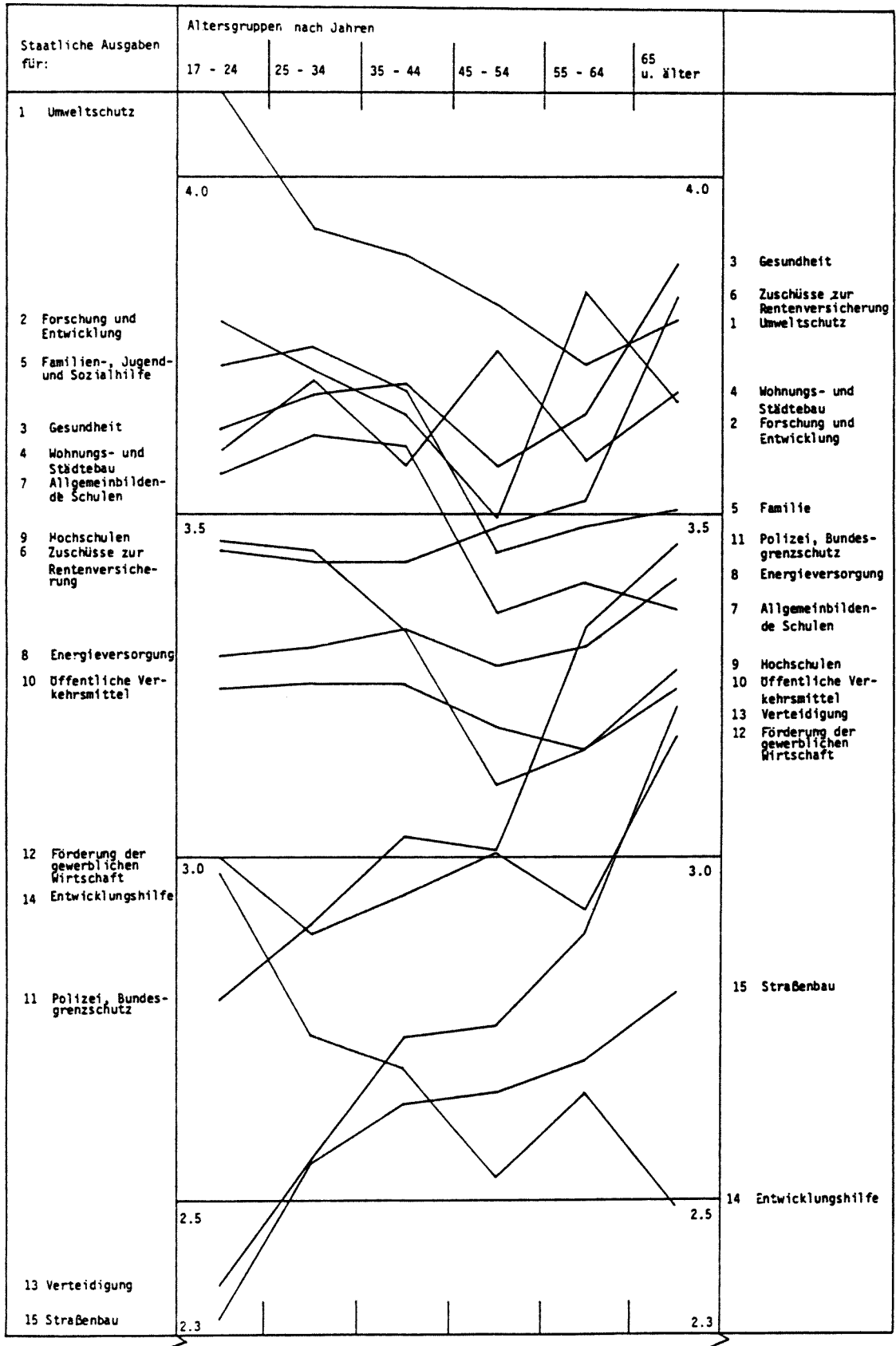
Quelle n : Finanzbericht 1983; Bundeshaushaltsplan 1980; Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes 1980; Subventionsberichte 1977 und 1981; eigene Berechnungen.

so bedeutet das nur noch 50 % der gegenwärtig ausgegebenen Mittel. Wer mehr ausgeben will, steigert dadurch den Ansatz auf 125 %, und wer sehr viel mehr ausgeben will auf 150 %. Zwar sind durch die betragsmäßige Übersetzung der Wahlalternativen und deren Beschränkung auf nach oben 150 %, nach unten 50 % der augenblicklichen Budgetrealitäten den Präferenzartikulationen der Bürger Grenzen gesetzt, der unstrittige Vorteil besteht jedoch darin, daß ein entsprechender „rekurrenter Anschluß“ der Antworten an die Budgetrealitäten gewährleistet ist und verhindert wird, daß die Befragten ihre Präferenzen gewissermaßen ortlos artikulieren und es damit zu völlig unrealistisch hoch ausschlagenden Mehr- oder Minderausgabenwünschen kommt.

### Disharmonien

Die nachstehende Tabelle 3 zeigt die sich ergebenden Disharmonien zwischen dem Angebot an öffentlichen Leistungen und den Nachfragepräferenzen in konkreten Geldbeträgen gemessen. Es zeigt sich, daß die höchsten Mehrausgaben in den Bereichen Umweltschutz, Gesundheit, Wohnungs- und Städtebau, Forschung und Entwicklung sowie Familie, Jugend und Soziales zu finden sind; daß ein Fünftel mehr als tatsäch-

**Abbildung 2**  
**Präferenzprofile nach Altersgruppen**



**Tabelle 3**  
**Präferenzen übersetzt in Strukturverschiebungen**  
**des Haushalts bei offenem Budget 1980**  
 (in Mill. DM)

	$x_t$	$x_w$	$x_w - x_t$	Strukturver- schiebung in % von $x_t$
Verteidigung	40937	38378	- 2559	- 6,2
Entwicklungshilfe	5348	3871	- 1477	- 27,0
Polizei und Grenzschutz	10135	10331	+ 196	+ 1,9
Allg. Schulen	34818	39166	+ 4348	+ 12,5
Hochschulen	16911	18144	+ 1233	+ 7,2
Forschung und Entwicklung	9704	11404	+ 1700	+ 17,5
Zuschüsse Renten- versicherung	29603	33405	+ 3802	+ 12,9
Familie, Jugend u. Soziales	45095	51977	+ 6882	+ 15,0
Gesundheit	6722	7861	+ 1139	+ 17,0
Umweltschutz	753	918	+ 165	+ 21,0
Wohnungs- und Städtebau	10588	12254	+ 1666	+ 16,0
Energieversorgung	4791	5176	+ 385	+ 8,0
Straßenbau	13183	11920	- 1263	- 9,5
Öff. Verkehr	3166	3349	+ 183	+ 5,8
Förderung der gewerblichen Wirtschaft	7143	7114	- 29	- 0,4
Summen	238897	255268	+ 16371	⊕ + 6,9

Quelle n: siehe Tabelle 2; eigene Berechnungen. Legende:  $x_t$  = tatsächlicher Ausgabenbetrag;  $x_w$  = gewünschter Ausgabenbetrag.

lich ausgegeben wird, halten die Bürger hier für angebracht.

Beinahe ein Drittel weniger ausgegeben werden soll für Entwicklungshilfe, 10 % weniger für Straßenbau und um immerhin noch 6 % soll der Verteidigungshaushalt gekürzt werden. Vergleicht man unsere Ergebnisse mit denen einer viel älteren Befragung (sie wurde unter Leitung von Günter Schmölders 1958 durchgeführt und ging mit vergleichbaren Methoden vor)<sup>1</sup>, so zeigt sich, daß die Beurteilung der Verteidigungsausgaben relativ konstant geblieben ist; zu beiden Zeitpunkten überwiegt die negative Einstellung der Bürger gegenüber diesem Leistungsbereich. Ähnlich konstant ist über einen Zeitraum von 23 Jahren die positive Haltung der Bürger gegenüber den Sozialleistungen. Eine Umorientierung markanter Art findet sich beim Straßenbau. Standen 1958 noch 90 % der Befragten dem Straßenbau positiv gegenüber, waren es 1981 nur noch lediglich 14 %, die eine Ausgabensteigerung befürworteten.

Nun ging die bisherige Analyse stets von der Möglichkeit eines nach oben grundsätzlich nicht beschränkten

Haushaltsvolumens aus. Wir hatten nämlich die Erhebungsdaten bewußt so arrangiert, daß das Budget insgesamt nach oben oder unten flexibel reagieren konnte. Dies impliziert, daß die von uns als erwünscht ermittelten Mehr- und Minderausgaben einzelner Budgetposten in ihrer Summe Aussagen über den Wunsch der Bürger nach einer Ausweitung des staatlichen Leistungsangebots oder einer Einschränkung des öffentlichen Sektors erlauben.

Folgt man der weit verbreiteten These von der Anspruchsinflation der Bürger gegenüber der öffentlichen Hand, so dürfte vermutet werden, daß der sich ergebende Ausgabenniveaushiftungseffekt bei einer freien Meinungsäußerung über Präferenzen deshalb erheblich sein würde, weil die eventuell nötig werdende Steuermehrbelastung in die Betrachtung nicht eingeht. Bei Abwesenheit von Zahlungspflichten aber wäre eine grenzenlose Begehrlichkeit der Bürger an die öffentlichen Haushalte die Folge. Die Bürger, so die These, würden die öffentlichen Budgets als Selbstbedienungsladen betrachten. Interessant ist nun, daß sich die insgesamt erwünschten Mehrausgaben auf nur 16,5 Mrd. DM belaufen; das sind, bezogen auf unsere Haushalts-

**Tabelle 4**  
**Präferenzen übersetzt in Strukturverschiebungen**  
**des Haushalts bei konstantem Budget 1980**  
 (in Mill. DM)

	$x_t$	$x_w$	$x_w - x_t$	Strukturver- schiebung in % von $x_t$
Verteidigung	40937	35835	- 5102	- 12,46
Entwicklungshilfe	5348	3583	- 1765	- 33,0
Polizei und Grenzschutz	10135	9556	- 579	- 5,71
Allg. Schulen	34818	36551	+ 1733	+ 4,98
Hochschulen	16911	16963	+ 52	+ 0,31
Forschung und Entwicklung	9704	10750	+ 1046	+ 10,78
Zuschüsse Renten- versicherung	29603	31059	+ 1456	+ 4,91
Familie, Jugend u. Soziales	45095	48966	+ 3871	+ 8,58
Gesundheit	6722	7406	+ 684	+ 10,18
Umweltschutz	753	958	+ 205	+ 27,22
Wohnungs- und Städtebau	10588	11469	+ 881	+ 8,32
Energieversorgung	4791	4778	- 13	- 0,27
Straßenbau	13183	11228	- 1955	- 14,83
Öff. Verkehr	3166	3106	- 60	- 1,9
Förderung der gewerblichen Wirtschaft	7143	6689	- 454	- 6,36
Summen	238897	238897	0	

Quelle n: siehe Tabelle 2; eigene Berechnungen. Legende:  $x_t$  = tatsächlicher Ausgabenbetrag;  $x_w$  = gewünschter Ausgabenbetrag.



basis, nur ca. 7 % Mehrausgaben. Eine unbeschränkte Anspruchsmentalität der Bürger an den Staatshaushalt kann daraus sicherlich nicht abgeleitet werden. Dies heißt freilich nicht, daß die Bürger mit der gegenwärtigen Gestalt der öffentlichen Haushalte zufrieden wären: Sie würden – unseren Ergebnissen zufolge – vielmehr den Schwerpunkt staatlicher Leistungen ganz anders setzen als die staatlichen Instanzen, und das wiederum bedeutet, daß die Bürger weder eine signifikante Ausdehnung der Staatsausgaben noch eine massive Kürzung derselben befürworten, sondern daß eine Umstrukturierung innerhalb der öffentlichen Haushalte ihren Präferenzprofilen entsprechen würde.

### Konstanter Gesamthaushalt

Die vorstehende Tabelle 4 zeigt die gewünschten Staatsausgaben bei einem konstanten Gesamthaushalt. Wir haben hier das Gesamtvolumen der De-facto-Ausgaben des Jahres 1980 unverändert gelassen und auf der Basis der bekundeten Präferenzen die neuen Haushaltsansätze für alle Einzel Etats berechnet. Verschiebungen ergäben sich (folgt man den Bürgerpräferenzen) wie folgt: Die Entwicklungshilfe müßte um 33 % gekürzt werden, die Verteidigung um 12 %, der Straßenbau um ca. 15 % und die Subventionen in die gewerbliche Wirtschaft immer noch um 7 %. 10 % Mehrausgaben müßten in dem Bereich Forschung und Entwicklung geleistet werden, etwa die gleiche Größe an Mehrausgaben entfielen auf den Bereich Gesundheitswesen und sogar 27 % Mehrausgaben auf den Umweltschutz. Für Wohnungs- und Städtebau wären immerhin noch knapp 9 % mehr zu veranschlagen.

Vergleichen wir nun mit diesen Ergebnissen die Steigerungsraten des 84er Bundshaushalts gegenüber dem Haushaltsplan 1983, stellen wir folgendes fest: Die Ausgaben für den Wohnungsbau weisen eine Steigerungsraten von +10,4 % auf, die nicht zuletzt auf die im Herbst 1983 beschlossenen Sondermaßnahmen, wie Bauspar-Zwischenfinanzierung, Sonderprogramm So-

zialer Wohnungsbau etc., zurückzuführen sind. Diese Zahl würde in etwa den von uns ermittelten Werten entsprechen. Das Ressort Arbeit und Soziales weist eine Steigerung von 2,2 % gegenüber dem Vorjahr aus, während der Einzelplan Jugend, Familie und Gesundheit ein Minus von 3,8 % aufzuweisen hat. Zieht man unsere Steigerungsraten zwischen 9 und 11 % für beide Blöcke heran, so haben wir es hier mit einer deutlichen Disharmonie zu tun. Auch die Steigerungsrate von 2,8 % für den Verteidigungsetat, die unter Berücksichtigung der Personalverstärkungsmittel infolge der Heeresreform sogar auf 3,7 % anwächst, entspricht den Kürzungspräferenzen in unserer Untersuchung von – 12 % keinesfalls. Ebenfalls stehen die – 14 % für Bildung und Wissenschaft und die +3 % für Entwicklungshilfe, die der 84er Haushalt ausweist, trendmäßig zu unseren Bürgerpräferenzen von ca. +3 % und –33 % in Widerspruch. Der geplante Rückgang des Verkehrs Etats um ca. 1 % entspricht dagegen, in seiner Trendrichtung zumindest, den von uns ermittelten Präferenzen schon eher.

### Umgestaltung des Budgets

In der Gesamtschau läßt sich festhalten, daß sich – wenn zwar auch nicht in Niveau und Volumen, so doch in der Struktur und Dynamik – erhebliche Dissonanzen zwischen dem staatlichen Leistungsangebot und der gesellschaftlichen Nachfrage ergeben. Dies legt den Schluß nahe, daß gerade Sparpolitik und Haushaltssanierung leichter durchführbar sein müßten, wenn dabei Prioritäten und Posterioritäten der Bürgerpräferenzen beachtet werden könnten. Es scheint so, daß die Politiker ihren Handlungsspielraum vor allem in einer Umgestaltung der öffentlichen Budgets und in einer Verschiebung der Ausgabenschwerpunkte nutzen sollten. Folgt man nämlich den Bürgerpräferenzen, so scheint unsere Staatswirtschaft weniger an einer zu dünnen Finanzdecke zu leiden, als vielmehr an unzureichenden Entscheidungsgrundlagen über die Verwendung knapper öffentlicher Mittel.

**HERAUSGEBER:** HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Armin Gutowski, Ständiger Vertreter des Präsidenten: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah)l)

**Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

**REDAKTION:**

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Rainer Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A., Dipl.-Vw. Klauspeter Zanzig

**Anschrift der Redaktion:** Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 35 62 306/307

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

**VERTRIEB:**

manager magazin Verlagsgesellschaft mbH, Marketingabteilung, Postfach 11 10 60, 2000 Hamburg 11, Tel.: (040) 30 07 624

**Bezugspreise:** Einzelheft: DM 8,50, Jahresabonnement DM 96,- (Studenten: DM 48,-)

**VERLAG UND HERSTELLUNG:**

Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 35 62 500

**Anzeigenpreisliste:** Nr. 13 vom 1. 7. 1974

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** Buch- und Offsetdruckerei Wunsch, 8430 Neumarkt/Opf.