

Kitterer, Wolfgang

**Article — Digitized Version**

## Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung: Folgen für den Standort Deutschland

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Kitterer, Wolfgang (1993) : Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung: Folgen für den Standort Deutschland, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 12, pp. 633-638

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137072>

**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.*

Wolfgang Kitterer

## Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung – Folgen für den Standort Deutschland

*Mitte der neunziger Jahre werden das Haushaltsdefizit und die Staatsverschuldung Rekordhöhen erreichen. Welche Folgen hat diese Entwicklung für den Standort Deutschland? Wo müßte eine Haushaltskonsolidierung ansetzen? Warum geschieht dies nicht?*

Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich in der tiefsten Rezession seit ihrem Bestehen. Aus dem Boom, der sich aus der deutschen Einheit ergeben hatte, ist eine anhaltende Rezession geworden. Seit einem Jahr sinkt die gesamtwirtschaftliche Produktion in Westdeutschland, und es wird davon ausgegangen, daß dieser Produktionsrückgang 1993 im Jahresdurchschnitt 2% betragen wird. Die Kapazitätsauslastung ist fast so niedrig wie bei ihrem letzten Tiefstand 1982. Auch die übrigen wirtschaftspolitischen Ziele des magischen Vierecks sind verfehlt. Die Leistungsbilanz ist weiterhin defizitär (1993: -50 Mrd. DM). Das binnenwirtschaftliche Ungleichgewicht ist durch hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichnet (3,5 Mill. Arbeitslose) – und dies im Verein mit einer Inflationsrate, die sich trotz der tiefen Rezession hartnäckig über 4% hält.

### Die Entwicklung der Staatsverschuldung

Die Wirtschaftskrise spiegelt sich in einer massiven Finanzierungskrise in den öffentlichen Haushalten wider. Fehler und Versäumnisse der Vergangenheit offenbaren sich nun in schonungsloser Weise, weil Staat und Gesellschaft sich übernommen haben. Die öffentlichen Kassen sind leer, ohne daß es den Politikern gelingt, die Ansprüche an den Staatshaushalt zu reduzieren. Aber vielleicht wollen sie ja auch gar nicht, läßt sich doch vieles scheinbar lautlos durch Aufnahme von Schulden finanzieren. Und so dreht sich das Karussell immer höher und in einem schwindelerregenden Tempo.

1990 betrug die öffentliche Verschuldung knapp

---

*Prof. Dr. Wolfgang Kitterer, 50, lehrt Volkswirtschaftslehre am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.*

1 100 Mrd. DM. Ende 1992 hatte sie sich bereits auf etwa 1,7 Billionen DM erhöht. Wenn die Schätzungen stimmen – und leider gibt es kaum einen Anlaß, daran zu zweifeln – wird die Staatsverschuldung bis Ende 1994 auf fast 2,2 Billionen DM angewachsen sein. Sie wird sich damit in einem Zeitraum von nur vier Jahren schlichtweg verdoppelt haben.

Das Ausmaß und die Geschwindigkeit der Staatsverschuldung sind beängstigend. Die deutsche Einheit war vielleicht ein Auslöser für diese Entwicklung, aber letztlich kein Grund für ihre Rechtfertigung. Zwar muß man zugestehen, daß zu Beginn des deutschen Einigungsprozesses niemand den Finanzierungsaufwand und die notwendigen Transferleistungen für die neuen Länder in verlässlicher Weise abzuschätzen vermochte. Die Voraussetzungen für die Eingliederung Ostdeutschlands in einen kräftigen Wachstumsprozeß wurden (sowohl vom Produktivitätspotential als auch von dem beträchtlichen Nachholbedarf) als günstig angesehen. Jedoch spätestens im Verlauf des Jahres 1991, als die Verhältnisse etwas klarer wurden und als der drastische Produktions- und Beschäftigungseinbruch in den neuen Bundesländern das Ausmaß der Wirtschaftskrise im Osten Deutschlands deutlicher werden ließ, hätten die Politiker sehen können und sehen müssen, daß die enormen mittel- und langfristigen Finanzierungserfordernisse der deutschen Einheit ohne ein solides, vorsorgendes Ausgabengebahren nicht bewältigt werden konnten.

Bei boomender Konjunktur in Westdeutschland und Zuwachsraten der Einnahmen von 10 bis 12% in den Jahren 1991 und 1992 wäre die Gelegenheit dazu günstig gewesen. Aber die Politik folgte dem einmütigen Expertenrat nicht. Erst der drastische Konjunktüreinbruch 1993 brachte die Regierungen zu bewußterem Handeln. Mit

dem Föderalen Konsolidierungsprogramm wurden Mitte dieses Jahres die ersten Weichen zu einer Umkehr in der Finanzpolitik gestellt.

Die Folgen der verschleppten Konsolidierung und der schwindelerregenden Zunahme der Staatsverschuldung sind jedoch heute schon verheerend, und zwar sowohl im Innern unserer Volkswirtschaft als auch nach außen hin. Auf diese Folgen möchte ich nunmehr etwas näher eingehen.

Adam Smith (1723-1790), einer der Urväter der Nationalökonomie, hat schon im 18. Jahrhundert deutlich vor der Staatsverschuldung gewarnt. Er war der Meinung, daß die öffentliche Schuldenpolitik nach und nach jeden Staat schwächt, der sich ihrer bedient.

### **Einschränkung der Haushaltsspielräume**

Leider hat Adam Smith auch heute noch recht. Um dies zu beweisen, braucht man nur einen Blick in die öffentlichen Haushalte zu werfen. Dort ist nämlich die Schwächung der Finanzpolitik fühlbar und meßbar. Wer Schulden macht, muß Zinsen zahlen. Eine zunehmende Staatsverschuldung schränkt auf Dauer – zunächst langsam, dann aber immer schneller und schließlich krisenartig – den finanziellen und materiellen Haushaltsspielraum ein und schwächt so die Gestaltungsfähigkeit der Politik in entscheidender Weise. 1963 betrug die Zinslastquote – das ist der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte – 2,4%. Bis 1973 war diese Quote auf 3,7% angestiegen. 1983, das Jahr, in dem die Experten bereits glaubten, daß hinsichtlich der Staatsverschuldung alle Rekorde der Vergangenheit und der Zukunft geschlagen seien, erreichte die Zinslastquote ein Niveau von rund 9%.

Wie sieht es heute, zehn Jahre später, aus? Wer den jüngsten Finanzbericht der Bundesregierung zur Hand nimmt, um dort die Analyse der finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden im Jahre 1993 nachzulesen, wird feststellen, daß der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben der öffentlichen Gebietskörperschaften Ende dieses Jahres bei 11,5% liegen wird.

Dabei wird es aber nicht bleiben. Insbesondere beim Bund spitzt sich die Lage dramatisch zu. Er hat jetzt schon eine Zinslastquote von 14%. Aus der neuesten mittelfristigen Finanzplanung des Bundes läßt sich ableiten, daß seine Zinslastquote trotz optimistischer Annahmen über die Rückführung der Neuverschuldung 1997 mehr als 22% betragen wird. Der Bund muß nämlich nach dem Föderalen Konsolidierungsprogramm den größten Teil der Zinslasten tragen, die sich aus dem Schuldenberg er-

geben, der im Zusammenhang mit der Finanzierung der deutschen Einheit entstanden ist.

Diese haushaltspolitischen Perspektiven sind schon für sich genommen mehr als besorgniserregend. Öffentliche Schulden schwächen jedoch nicht nur die öffentlichen Haushalte und dadurch die Politik, sondern belasten auch die Wirtschaft in ganz entscheidendem Maße.

### **Schädigung der Wachstumskräfte**

Die hohe öffentliche Kreditaufnahme absorbiert einen großen Teil des inländischen Sparkapitals. Entsprechend weniger Kapital steht den übrigen Nachfragern, insbesondere den privaten Investoren zur Verfügung. Sie werden entweder verdrängt oder müssen für ihre Kredite höhere Zinsen zahlen.

Ein solcher Prozeß könnte im Prinzip durchaus wachstumsverträglich ablaufen, wenn die verdrängten privaten Investitionen durch öffentliche Investitionen, z.B. in die Infrastruktur, ersetzt würden, die eine entsprechend hohe volkswirtschaftliche Rentabilität erwarten lassen.

In diesem Punkt ist jedoch große Skepsis angebracht. In den letzten drei Jahren, von 1991 bis 1993, haben die Gebietskörperschaften insgesamt annähernd 300 Mrd. DM neue Kredite aufgenommen, aber nur 177 Mrd. DM für Nettoinvestitionen aufgewendet. Es sind also durchschnittlich 40% der Defizite nicht für investive, sondern für konsumtive Zwecke aufgewendet worden. Dies ist nichts anderes als eine staatliche Mittelumlenkung, die einen volkswirtschaftlichen Schaden für die Kapitalbildung und damit auch für das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland erzeugt.

### **Gefahren für die Stabilität**

Der Wirtschaftsaufschwung zu Beginn des deutschen Einigungsprozesses hat insbesondere in Westdeutschland eine hohe Kapazitätsauslastung bewirkt und im Zusammenhang mit den Lohnsteigerungen der letzten Jahre den Inflationstendenzen in der Bundesrepublik neuen Auftrieb gegeben. Die Inflationsrate hatte 1988 noch 1,3% betragen. Sie war schon 1989 auf 2,8% gestiegen und wird im Jahre 1993 über 4% liegen.

Die Finanzpolitik hat durch ihre zunehmenden Finanzierungsdefizite wesentlich zu dem steigenden Preisdruck beigetragen. Mit einem Ausgabenzuwachs von insgesamt rund 25% in den Jahren 1991/92 löste sie kräftige Nachfrageimpulse aus, die nicht in entsprechendem Maße durch Kaufkraftabschöpfung über höhere Steuern kompensiert wurden.

Das expansive Ausgabengebahren der Finanzpolitik setzt die Geldpolitik unter Druck. Zunehmende Preisstei-

gerungsraten gefährden die Stabilität der Währung und schwächen die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft nach innen wie nach außen. Die Bundesbank sah sich daher veranlaßt, die kurzfristigen Leitzinsen stufenweise zu erhöhen, zuletzt im Juli 1992, um das inflationäre Potential der Geldmengenentwicklung in den Griff zu bekommen.

Mit ihrer hartnäckigen Hochzinspolitik hat sie sich herber Kritik ausgesetzt. Hohe Zinsen schwächen die Investitionsneigung der Unternehmen. Sie sind ein Hemmschuh für die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung. Sehr leicht entsteht daraus der Vorwurf, die Bundesbank behindere mit ihrer Zinspolitik den Aufschwung, ja sie treibe die Wirtschaft in die Rezession und verschärfe die Arbeitslosigkeit.

In einem System fester Wechselkurse oder enger Schwankungsbreiten wie im EWS geht die Kritik sogar noch weiter. Hohe Zinsen im Inland attrahieren Kapital – zumindest Finanzkapital – aus dem Ausland. Fließt aus anderen Ländern Kapital ab, so geraten deren Währungen unter Abwertungsdruck, es sei denn, der Zins wird dort ebenfalls hoch gehalten. Die europäischen Partner im EWS wurden daher durch die Zinspolitik der Bundesbank gezwungen, ihre eigenen Zinsen auf hohem Niveau zu halten, obwohl sie gerne stärkere Zinssenkungen eingeleitet hätten, um ihre Konjunktur anzukurbeln.

Der Bundesbank wurde daher von vielen Seiten im Ausland der Vorwurf gemacht, sie betreibe Stabilitätspolitik zu Lasten der Partnerländer bzw. sie exportiere durch ihren unnachgiebigen Kurs in der Zinspolitik Wachstumsschwäche und Arbeitslosigkeit in die übrigen europäischen Länder. Schließlich wurde der Bundesbank auch noch die Verantwortung für den Zusammenbruch des EWS im September des letzten Jahres in die Schuhe geschoben.

Diese Vorwürfe kann man gezielt und mit guten Argumenten zurückweisen, wie die Bundesbank dies auch ständig tut. Die Bundesbank kann nicht für Wachstum und Beschäftigung geradestehen. Ihre Aufgabe ist es nicht, für ein niedriges Zinsniveau zu sorgen, sondern die Währung stabil zu halten. Wenn die Finanzpolitik durch steigende staatliche Defizite den Kapitalmarkt belastet und Ersparnisse abbaut, wenn sie durch hohe Ausgabenzuwächse in den öffentlichen Haushalten Inflationsdruck erzeugt, muß die Bundesbank gegensteuern, wenn sie ihre Glaubwürdigkeit und die Stabilität der Währung nicht aufs Spiel setzen will.

Haushaltskonsolidierung erschöpft sich demnach nicht nur in der Frage, wie hohe Zinsbelastungen vermieden werden können und auf welchem Wege die Regierungen neue finanzielle Gestaltungsspielräume gewinnen

können. Die Finanzpolitik steht vielmehr mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung in einer hohen gesamtwirtschaftlichen Verantwortung für das Wachstum der Wirtschaft und für eine stabile Währung. Solide Staatsfinanzen und stabiles Geld gehören zu den wesentlichen Elementen der Standortsicherung durch stabile Rahmenbedingungen und des Standortwettbewerbs um mobiles internationales Kapital.

Leider zählt die Bundesrepublik schon längst nicht mehr zu jenen Musterschülern, die ihren Partnern aus eigenem vorbildlichen Verhalten Ratschläge für ein Europa mit stabilen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erteilen können. In vielen anderen europäischen Ländern sind die Preissteigerungsraten und die Kreditfinanzierungsquoten deutlich niedriger. Mit ihrer hohen Inflationsrate und ihrer ausufernden Staatsverschuldung entspricht die Bundesrepublik zur Zeit nicht jenen Konvergenznormen des Maastrichter Vertrages, die für ihren Beitritt zur Europäischen Währungsunion erfüllt sein müssen.

#### Das Föderale Konsolidierungsprogramm

Obwohl bereits in den Jahren 1991/92 die hohen Ausgabenzuwächse und die drastisch zunehmenden Finanzierungsdefizite in den öffentlichen Haushalten das dringende Konsolidierungserfordernis sichtbar machten, konnte sich die Finanzpolitik in diesen Jahren nicht zu einem klaren Kurs durchringen. Erst das Jahr 1993 brachte einen länder- und parteienübergreifenden Konsens, der sich in dem im Juni verabschiedeten Föderalen Konsolidierungsprogramm niederschlug.

Positiv ist an dem Föderalen Konsolidierungsprogramm zu vermerken, daß die quälende Diskussion um den Umfang und die Verteilung der Finanzierungslasten der deutschen Einheit nunmehr zu einem Konzept geführt hat, das die Finanzbeziehungen in unserem Bundesstaat in halbwegs überschaubarer Weise ordnet:

- Die neuen Länder kennen nun den Rahmen für ihre Finanzausstattung in den nächsten Jahren, die ihnen von den alten Ländern (im Wege des horizontalen Finanzausgleichs) und vom Bund (durch Bundesergänzungszuweisungen und Finanzhilfen) zur Verfügung gestellt wird. Fast zwei Jahre vor der im Einigungsvertrag festgelegten Frist (Ende 1994) wurde damit auch der horizontale Finanzausgleich zwischen den Ländern und der vertikale Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern neu geordnet.
- Der Bund und die alten Länder teilen sich die Finanzierungslasten jener Schulden, die von der alten DDR übernommen werden mußten und die im Zuge der Haus-

haltsfinanzierung der neuen Länder sowie der Sanierung ostdeutscher Unternehmen entstanden sind.

So weit, so gut. Das Föderale Konsolidierungsprogramm hat allerdings den entscheidenden Mangel, daß das Schwergewicht seiner Maßnahmen auf Steuererhöhungen statt auf Einsparungen bei den Ausgaben liegt. Ein zusätzliches Steueraufkommen von rund 27 Mrd. DM soll allein dadurch erzielt werden, daß ab Januar 1995 der Solidaritätszuschlag von 7,5% wieder erhoben wird. Außerdem werden

- die Versicherungsteuer mit Wirkung ab 1. Juli 1993 auf 12% und ab 1. Januar 1994 auf 15%,
- der Vermögensteuersatz für das Grundvermögen und das sonstige Vermögen (mit Ausnahme von Aktien, GmbH-Anteilen und einiger anderer Wirtschaftsgüter) ab 1995 von 0,5% auf 1% und
- die Ertragsanteilsätze für lebenslängliche Leibrenten im Einkommensteuergesetz ab 1994 um bis zu drei Prozentpunkte angehoben. 1994 soll außerdem im Zuge der sogenannten Bahnreform die Mineralölsteuer weiter erhöht werden. Wenn man daneben berücksichtigt, daß im Verlauf des nächsten Jahres der Beitragssatz zur Rentenversicherung wahrscheinlich um eineinhalb Prozentpunkte steigt, so summieren sich diese Abgabenerhöhungen 1995 auf rund 60 Mrd. DM.

### Steigende Abgabenquote

Die Belastung der Wirtschaft wächst dadurch mit einer Geschwindigkeit und auf ein Niveau wie niemals zuvor in der Bundesrepublik. Nach den Steuerreformen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre war 1990 die Steuer- und Sozialabgabenquote, die den Anteil der Steuern und Sozialabgaben am Bruttosozialprodukt mißt, auf 40,3% abgesunken. Durch die Abgabenerhöhungen der letzten Jahre stieg diese Quote im laufenden Jahr bereits auf 43,4%. Mit den vorgesehenen Änderungen des Steuerrechts im Föderalen Konsolidierungsprogramm wird die Abgabenquote auf über 45% ansteigen.

Daß eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte eine Rückführung der Staatsverschuldung zwingend erforderlich macht, weil eine wachsende Staatsverschuldung den Haushaltsspielraum durch hohe Zinslasten einengt und das Wachstum und die Stabilität der Wirtschaft beeinträchtigt, dürfte aus meinen bisherigen Ausführungen klar geworden sein. Aber der Weg über eine zunehmende Abgabenquote, noch dazu in diesem Ausmaß, ist nicht weniger gefährlich.

Zunächst bedeuten höhere Steuern nicht notwendigerweise, daß die Kreditfinanzierung und die Belastung der öffentlichen Haushalte durch Zinsausgaben wirklich geringer werden als sonst. Die hohen Finanzierungsdefizite der letzten Jahre sind trotz der Zuwachsraten des Steueraufkommens von 10% und 12% zustande gekommen. Steuererhöhungen werden eben in der Regel in Ausgabenerhöhungen umgesetzt, weil Kasse sinnlich macht und die Politiker immer wieder Programme entdecken, deren Finanzierung ihnen dringlich genug erscheint, wenn das Geld dafür da ist. Politiker in solchen Fällen zur Sparsamkeit anzuhalten, hieße von einem Hund zu verlangen, daß er sich einen Wurstvorrat anlegt.

Steuererhöhungen sind aber noch aus anderen Gründen schädlich. Sie hemmen die wirtschaftliche Aktivität auf vielfältige Weise. Der mit Steuererhöhungen verbundene Einkommensentzug schwächt die Kaufkraft und damit auch die Nachfrage.

Da aus dem geschmälernten Einkommen weniger gespart wird, schränken Steuererhöhungen außerdem die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung, d.h. die Investitionsmöglichkeiten und das Wachstum, ein. Sie beeinträchtigen schließlich – insbesondere bei einer progressiven Gestaltung des Einkommensteuertarifs – auch die Leistungsbereitschaft und die Investitionsneigung in breitem Umfang, weil nicht nur die Nettoentlohnung der eigenen Arbeitsleistung, sondern auch die Nettoerträge von Investitionen geschmälert werden.

All diese negativen Einflüsse der Besteuerung auf die Wirtschaft müssen natürlich auch als Standortfaktoren für die Bundesrepublik gesehen werden. Sie setzen die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft um international mobiles Kapital im Vergleich zu anderen Ländern herab. In vielen Ländern wurden in den letzten Jahren die Steuern gesenkt, um die Rahmendaten für eine kräftigere Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung zu verbessern und um die Attraktivität für potentielle Investoren zu erhöhen. Mit ihrer Steuer- und Sozialabgabenquote von mehr als 43% liegt die Bundesrepublik schon jetzt im Vergleich zu ihren wichtigsten Konkurrenten außerordentlich hoch. Unter den großen Industrienationen hat nur Frankreich eine noch höhere Abgabenlast (48,3% des BIP), während die Abgabenquoten in den führenden Industrienationen Japan und den USA bei 34% bzw. 31% liegen. Wenn der Standort Deutschland seine internationale Wettbewerbsfähigkeit zurückgewinnen und verbessern will, bleibt kein anderer Weg offen, als die Steuerlast so bald als möglich deutlich zu reduzieren. Der Weg dorthin scheint allerdings zumindest für die beiden nächsten Jahre versperrt.

### Durchgreifende Ausgabenkürzung nötig

Wenn es bei der Staatsverschuldung keine Handlungsspielräume mehr gibt, wenn der Weg über Steuererhöhungen versperrt ist, weil sie die private Wirtschaft erdrücken, kann die Haushaltskonsolidierung nur über einschneidende Maßnahmen auf der Ausgabenseite vollzogen werden.

Die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute haben daher vorgeschlagen, daß der Staat sich in den nächsten Jahren auf Ausgabenzuwächse von 4% beschränken soll. Da der Ausgabenanstieg in den ostdeutschen Ländern naturgemäß höher liegt, müßten sich die westdeutschen Länder mit Ausgabenzuwächsen von etwa 3% begnügen. Berücksichtigt man, daß die Inflationsrate in den nächsten beiden Jahren ebenfalls zwischen 3% und 4% liegen wird, so ergäbe sich auf diese Weise insgesamt eine Stagnation der realen staatlichen Leistungen und eine in etwa konstante Staatsquote.

Dies ist aber keine echte Konsolidierung, denn der Vorschlag verfolgt die Linie des Föderalen Konsolidierungsprogramms, nach der die derzeit schon hohe Abgabenquote noch um zwei Prozentpunkte auf 45% steigen müßte. Dies ist, wie bereits dargelegt, der falsche Weg. Haushaltskonsolidierung bedeutet, daß man die Staatsquote deutlich zurückführen muß und daß man zu diesem Zweck auch vor drastischeren Ausgabeneinsparungen nicht zurückschreckt.

Es dürfte von vornherein klar sein, daß eine durchgreifende Ausgabenkürzung auf die großen Ausgabenblöcke zurückgreifen muß, insbesondere auf die Personalausgaben und die Subventionen im weitesten Sinne des Wortes. Beide Posten machten 1990 zusammen etwa 582 Mrd. DM, d.h. etwa 78% der Ausgaben der Gebietskörperschaften aus.

Bund, Länder und Gemeinden haben die Personalausgaben in den letzten Jahrzehnten stark ausgeweitet. Von 1950 bis 1990 expandierten ihre Personaletats um das 35fache, während ihre Steuereinnahmen nur um das 25fache anstiegen. Die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst stieg in der gleichen Zeit von 1,4 Mill. auf 3,6 Mill., d.h. auf mehr als das Zweieinhalbfache. Nimmt man die Sozialversicherung sowie Post und Bahn noch hinzu, so gehört heute jeder sechste Beschäftigte dem öffentlichen Dienst an.

Diese unheilvolle Entwicklung muß eingedämmt, besser noch: umgekehrt werden. Wenn es gelänge, das öffentliche Personal um 1% zu reduzieren, könnten jährlich 2 Mrd. DM eingespart werden. Eine Nullrunde bei den Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst könnte zu Einsparungen von 6 bis 8 Mrd. DM führen.

Bei den Subventionen sind die Einsparungsmöglichkeiten noch größer. Alleine im Wohnungsbau könnten durch Eindämmung des (un)sozialen Wohnungsbaus, durch Rückzug aus der Bestandsförderung von Sozialmietwohnungen und durch die Einschränkungen der Förderung des Wohneigentums 10 bis 13 Mrd. DM jährlich eingespart werden.

Durch die Umstellung der Agrarsubventionen von den widersprüchlichen Preisstützungen und Produktionslenkungen auf gezielte direkte Einkommenshilfen ließen sich bis zu 15 Mrd. DM jährlich einsparen. Auch die Subventionierung des Steinkohlebergbaus und der Werften könnte deutlich eingeschränkt werden (Potential: ca. 4 Mrd. DM jährlich).

Außerhalb der Personalausgaben und der Subventionen ist es insbesondere der Verteidigungshaushalt, der noch ein beträchtliches Sparpotential in sich birgt. Die Bundesregierung hat in diesem Bereich innerhalb von drei Jahren einen Ausgabenrückgang von rund 5 Mrd. DM vorgesehen. Die Einsparungsmöglichkeiten werden aber auf rund 30 Mrd. DM geschätzt.

Der Bund der Steuerzahler hat in einer durchaus als maßvoll zu bezeichnenden Rechnung dargelegt, daß das gesamte Sparpotential bei etwa 130 Mrd. DM liegt. An einem Mangel an Phantasie und konkreten Vorschlägen kann es also nicht liegen, wenn die Finanzpolitik bei der Konsolidierung so zögerlich vorgeht.

### Probleme bei der Konsolidierung

Die Unfähigkeit zur Konsolidierung hat eine Reihe von Gründen:

□ Im Bereich unseres repräsentativen parlamentarischen Regierungssystems liegt eine der Ursachen sicherlich in der derzeitigen politischen Konstellation, in der eine Regierungsmehrheit im Bundestag nicht in der Lage ist – zumindest nicht bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen –, sich gegenüber einer oppositionellen Bundesratsmehrheit durchzusetzen.

Als Beispiel mag das vieldiskutierte Sparprogramm der Bundesregierung dienen. Sie hatte im Juli dieses Jahres ein Programm zur Einsparung von Ausgaben in Höhe von rund 20 Mrd. DM beschlossen, das sich auf die Bereiche der Arbeitsmarktpolitik und der Lohnersatzleistungen konzentrierte<sup>1</sup>. Der Bundesrat hat die Bundesregierung aufgefordert, statt dessen Konjunkturstützungsmaßnahmen zu ergreifen und die Bekämpfung des

<sup>1</sup> Gekürzt werden sollten das Arbeitslosengeld, die Arbeitslosenhilfe, das Kurzarbeitergeld, das Erziehungsgeld, das Kindergeld, die Sozialhilfe und die Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Die Einsparungen im sozialen Bereich sollten sich auf insgesamt 16 von 20 Mrd. DM belaufen. Vgl. Bundestagsdrucksache 12/5871, S. 1f.

Mißbrauchs im Steuerrecht – von der sich die Bundesregierung 1994 Mehreinnahmen in Höhe von 1,5 Mrd. DM erhofft<sup>2</sup> – noch zu verstärken<sup>3</sup>.

□ Es mag noch hinzukommen, daß in einer historischen Umbruchsituation, die von einer Phase wirtschaftlicher Rezession begleitet wird, Bürger und Politiker den Blick für die ordnungspolitischen Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft verlieren. Sie erfordert einen Staat, der seine Aufgaben wirksam erfüllt. Er kann jedoch nicht alles regeln, d.h., eine Anspruchshaltung, die grundsätzlich die Lösung von Problemen durch den Staat erwartet, ist nicht mit einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung vereinbar, die ihren Erfolg ganz wesentlich auf Eigenverantwortung und Risikobereitschaft des einzelnen gründet<sup>4</sup>. Wenn der Staat tätig werden soll, so liegen seine Hauptaufgaben nicht im konsumtiven, nicht im umverteilenden, sondern im investiven Bereich. Die öffentlichen Haushalte müssen daher stärker auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen und den Ausbau der Infrastruktur statt auf die Festigung der sozialen Hängematte ausgerichtet werden.

□ Die Wirksamkeit demokratischer Selbstheilungs- und Konsolidierungskräfte wird auch dadurch geschwächt, daß der Begriff der Konnexität, der in juristischen Lehrbüchern und politischen Sonntagsreden so viel verwendet wird, nur ein Lippenbekenntnis darstellt, an dessen folgerichtiger Umsetzung es mangelt. Konnexität bedeutet, daß diejenige Gebietskörperschaft, die bestimmte Aufgaben zu erfüllen hat, auch die Ausgaben dafür tätigt. Letztlich muß sie dann natürlich auch über entsprechende Einnahmen verfügen. In der Bundesrepublik ist das System der Mischfinanzierung so weit verbreitet, daß Entscheidungs- und Finanzierungs Kompetenzen kaum noch klar zuzuordnen sind.

Dies ist einer der Gründe dafür, daß der Bund den Ländern mangelnden Sparwillen vorwirft, daß die Länder – insbesondere Schleswig-Holstein – dem Bund die Schuld für die Finanzmisere geben und daß sich die Gemeinden über den mangelhaften kommunalen Finanzausgleich beschweren. Wenn die Kompetenzen und Finanzierungsverhältnisse nicht eindeutig sind, kann eben jeder die Schuld auf den anderen schieben.

□ Schließlich setzt eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auch ein bestimmtes Rollenverständnis für verschiedene Politikbereiche voraus. Über das Verhältnis von Geldpolitik und Finanzpolitik habe ich schon gespro-

chen. Nicht weniger wichtig ist aber auch das richtige Verhältnis von Finanzpolitik und Tarifpolitik. Wenn die Tarifpartner zu hohe Löhne vereinbaren und dadurch Arbeitslosigkeit entsteht, zwingen sie den Staat zu hohen Lohnsubventionen bzw. zu hohen Lohnersatz- und Sozialleistungen, die die öffentlichen Haushalte stark belasten und die Verschuldung in die Höhe treiben.

Letztlich soll dann der Staat entweder die Vollbeschäftigung sichern oder die sozialen Folgen der Unterbeschäftigung finanziell abfangen. Das kann auf Dauer nicht gutgehen. Für die Vollbeschäftigung ist nicht der Staat, sondern sind die Tarifpartner zuständig. Haushaltskonsolidierung ist daher nur möglich, wenn die Finanzpolitik auch durch eine maßvolle Tarifpolitik unterstützt wird.

### Konzentration auf die Kernaufgaben

Trotzdem hat die Finanzpolitik ihre eigenständigen Aufgaben. Sie muß das Ziel verfolgen, die Staatstätigkeit auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren. Wenn es ihr gelingt, mit der Rückführung der Staatsquote, durch Steuer senkung, Privatisierung und Deregulierung sowie durch einen gezielten Ausbau einer modernen Infrastruktur neue Freiräume für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu schaffen, dann wird der Standort Deutschland seine Attraktivität, von der er in den letzten Jahren einiges eingebüßt hat, bald wiedergewinnen.

In drei Sätzen zusammengefaßt:

□ Der Standort Deutschland braucht weniger Staatsverschuldung, damit die Zinslasten von heute und von morgen nicht überhand nehmen.

□ Er braucht weniger Steuern, die die Leistungsbereitschaft und Wettbewerbsfähigkeit des Standortes schwächen.

□ Er braucht weniger Ausgaben für die Bürokratie und für die Fehllenkung durch Subventionen.

Noch kürzer: Der Standort Deutschland braucht weniger Staat und mehr Entfaltungsmöglichkeiten für privatwirtschaftliche Leistungen.

Es ist anzunehmen, daß die Politik durch die wirtschaftlichen Verhältnisse zur Konsolidierung gezwungen wird. In diesem Sinne wird sie sich als fähig, d.h. zumindest als anpassungsfähig erweisen. Daß der Weg dahin nur über den demokratischen Streit über die richtigen Ziele und Mittel führt und daß die Phase der Konsolidierung bei unterschiedlichen Perspektiven verschieden lang sein kann, muß man wohl hinnehmen. Unter den derzeitigen Verhältnissen haben wir sicherlich einen zeitaufwendigen und kostenträchtigen Weg vor uns.

<sup>2</sup> Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, 45 (1992), Nr. 9, S. 41.

<sup>3</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 12/5871, S. 1f.

<sup>4</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 12/5620, S. 41.