

Vesper, Dieter

**Article — Digitized Version**

## Staatliche Aufgaben im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel: Erfahrungen und Perspektiven

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Vesper, Dieter (1990) : Staatliche Aufgaben im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel: Erfahrungen und Perspektiven, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 0340-1707, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 59, Iss. 1, pp. 15-27

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/140986>

**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.*

# Staatliche Aufgaben im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel — Erfahrungen und Perspektiven\*

von Dieter Vesper

## 1. Einleitung

Die Wirtschaftspolitik in den 80er Jahren war bestrebt, die Marktkräfte zu revitalisieren und den staatlichen Einfluß auf das Wirtschaftsgeschehen zurückzudrängen. Ein hoher „Staatsanteil“ wirke letztlich kontraproduktiv, so hieß es. Diese Therapie entsprang dem Problembefund der modernen Klassik. Sie hatte den (weltweiten) Wachstumseinbruch Mitte der 70er Jahre und die anhaltenden Beschäftigungsprobleme als systemwidriges Verhalten der Wirtschaftssubjekte identifiziert. Neben der Ineffizienz staatlicher Allokations- und Prozeßpolitik, die ihren Niederschlag in der kreditfinanzierten Ausdehnung des Staatssektors gefunden hätte, wurden vor allem die Verteilungsrelationen als Ursachen der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit genannt.

Oberflächlich betrachtet könnte die Therapie als erfolgreich eingestuft werden, denn die Wirtschaft der Bundesrepublik befindet sich — nach stetigem, doch recht bescheidenem Wachstum in den Jahren 1983 bis 1987 — nunmehr in einem dynamischen Aufschwungprozeß. Und erstmals seit 15 Jahren schloß 1989 der öffentliche Gesamthaushalt — Gebietskörperschaften und Sozialversicherung — mit einem Überschuß in Höhe von 5 Mrd. DM ab<sup>1</sup>. Aber hält die behauptete Kausalität einem differenzierteren empirischen Befund stand? Ein solcher Befund ist notwendig, weil nur über ein Aufarbeiten der Vergangenheit ein Verstehen der Gegenwart möglich ist und erst auf dieser Basis mögliche Perspektiven für die zukünftige Entwicklung diskutiert werden können. Dies setzt wiederum eine Diskussion über den Sinn und Zweck, über die Legitimität staatlicher Eingriffe im Wirtschaftsablauf voraus.

## 2. Zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft

### 2.1 Theoretische Ansatzpunkte

Inhalt und Umfang der Staatsaktivitäten sind Ausdruck historisch gewachsener und politisch determinierter Wertvorstellungen, die sich im Zeitablauf — in Abhängigkeit

von der konkreten Versorgungs- und Bedürfnislage der Individuen — wandeln. Die ökonomischen Theorieansätze sehen staatliches Handeln weniger als Voraussetzung und Komplement von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, vielmehr wird dem Staat die Rolle eines Lückenbüßers zugewiesen. Im Prinzip werden zwei Interventionstypen diskutiert, einmal ein wohlfahrtstheoretisch, zum anderen ein stabilitätstheoretisch begründeter Typ.

Die wohlfahrtstheoretische Betrachtung stellt öffentliche Güter und externe Effekte in den Vordergrund. In staatlicher Regie wird ein Gut dann angeboten, wenn der Ausschluß von einem gemeinsam nutzbaren Gut „technisch“ nicht möglich ist (z.B. das Gut „Sicherheit“) oder der gesellschaftliche Nutzen höher veranschlagt wird als die individuelle Nutzenschätzung (z.B. „Bildung“). Externe Effekte sind Ausdruck der Unmöglichkeit, Nutzung und Eigentum knapper Güter eindeutig zu definieren (z.B. „Umwelt“). Externalitäten stärken einmal die Trittbrettfahrermentalität und haben zum anderen Kommunikations- und Interaktionsprobleme zur Folge, wirken also gesamtgesellschaftlich kontraproduktiv. Die stabilitätstheoretische Betrachtung leitet staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsprozess aus der inhärenten Instabilität marktwirtschaftlicher Entwicklung ab; diese Instabilität resultiert in erster Linie aus den unter Unsicherheit (unvollständige Information, unsichere Erwartungen) getroffenen Investitionsentscheidungen.

Einen befriedigenden Ansatz zur Erklärung der Ursachen staatlicher Funktionsentstehung und zur Bestimmung der inhaltlichen Substanz staatlichen Handelns liefern diese Ansätze aber nicht — schon deshalb nicht, weil der Staat mehr oder weniger als exogene Instanz ge-

\* Diese Studie wurde im Juni 1989 für die Friedrich-Ebert-Stiftung erstellt und Anfang 1990 aktualisiert.

<sup>1</sup> In Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Die VGR unterscheidet sich von der Haushaltsrechnung („Finanzstatistik“) vor allem dadurch, daß sie Darlehen und Beteiligungen des Staates als Teil der staatlichen Ersparnis und nicht — wie die Finanzstatistik — als ausgabewirksame Positionen einordnet.

sehen wird und das Staatsbild nicht über das des „deus ex machina“ hinausgeht.

Realiter ist *der* Staat kein homogenes Gebilde und nicht harmonischer Überbau, sondern eine Institution, die das jeweilige gesellschaftliche Kräftefeld repräsentiert und Nutzen und Lasten entsprechend verteilt. Ohne Berücksichtigung des fortwährenden Kampfes zwischen gewinnenden und verlierenden sozialen Gruppen, ohne konstitutive Elemente wie Macht, Unsicherheit, Konflikt und Widerspruch, ohne Berücksichtigung der Interessenvielfalt menschlichen Handelns kann die Soziogenese des öffentlichen Sektors nicht begriffen werden<sup>2</sup>.

Fortgeschrittenere Versuche, wie *Matzners* funktionsanalytischer Ansatz<sup>3</sup>, bauen hierauf auf. Nach Matzner ist es primäre Aufgabe des Staates, die Stabilität der gesellschaftlichen Verhältnisse zu sichern. Staatliche Intervention stellt sich dar als organisierte Konfliktregelung. Sie zielt auf die Bewältigung „endogen“ erzeugter Krisen, aber auch darauf, suboptimale Allokationsergebnisse zu verhindern. Solche Eingriffe sind erforderlich aufgrund des individuellen Entscheidungsversagens bei subjektiver Unsicherheit. Begründet wird so z.B. die Notwendigkeit staatlicher Sozialpolitik: Ressourcenbedarf und Zeitpunkt der Inanspruchnahme sind im Falle von Krankheit, Alter, beruflicher Qualifikation usw. unsicher. Häufig ist es unmöglich, Vorsorge zu treffen, weder durch individuelles Sparen noch — als freiwillige kollektive Lösung — mittels einer privaten (marktmäßigen) Versicherung. Restriktionen können sein eine zu kurze Sparperiode, relative Armut, geringe Risikoverversion, hohe Zeitpräferenzrate, unbekannte Wahrscheinlichkeiten, nicht monetär bewertbarer Schaden, Ungleichheit des Risikos.

Einen weiteren Anlaß für staatliche Eingriffe sieht Matzner darin, daß sich die Produktivität im Dienstleistungssektor aufgrund begrenzter Rationalisierungsmöglichkeiten langsamer entwickelt. Ist ein Marktangebot nicht möglich und soll das Leistungsangebot gesichert werden, interveniert der Staat. Die Entscheidung darüber, wie auch über die Finanzierung, ist allein eine politische. Und diese wiederum ist an die Frage der Akzeptanz gekoppelt.

Einen völlig anderen Weg geht die Theorie der Public Choice<sup>4</sup>. Sie versucht, politische Entscheidungen ähnlich wie Marktentscheidungen zu erklären, nämlich als Ergebnis von Wahlakten. Entscheidungssysteme einer repräsentativen Demokratie leiden, folgt man diesem Ansatz, daran, daß kollektive Präferenzen nicht offengelegt werden müssen und somit Paternalismus auf der einen, Opportunismus („Trittbrettfahrermentalität“) auf der anderen Seite Tür und Tor geöffnet sind. Dabei, so die These der Vertreter dieses Ansatzes, sei die Zahl der Nutznießer einer politischen Maßnahme meist kleiner als die Zahl derjenigen, die die Kosten zu tragen hätten: Das Mehrheitswahlrecht begünstige *pressure groups*. Dieses Phänomen wird mit dem Hinweis auf die Unvollkommen-

heit von Informationen erklärt: *Pressure groups* sind in der Regel besser informiert als die Mehrzahl der Wahlbürger. Vorgeschlagen werden neue politische Techniken — zum Beispiel, daß die Wähler nicht mit „ja“ oder „nein“ stimmen, sondern ihre Bereitschaft bekunden, die Produkte der Staatsaktivitäten zu deren Grenzkosten zu kaufen; die Bereitstellung zu Grenzkosten sichert Effizienz. Das Eigennutzstreben gibt dem Wahlbürger Anreiz, sich umfassend über Kosten und Nutzen zu informieren, und es zwingt die politischen Entscheidungsträger dazu, die Konsequenzen ihrer Entscheidungen stärker zu berücksichtigen. Auch wird die Bürokratie zu höherer Effizienz gezwungen, insbesondere dann, wenn sie angehalten wird, die Produktionskosten zu minimieren.

Der These des „Marktversagens“, wonach der Staat bei Marktunvollkommenheiten einzugreifen hat (und implizit optimales Verhalten des Staates unterstellt wird), setzt die Public Choice also eine Analyse des „Staatsversagens“ gegenüber. Die Marktunvollkommenheiten sollen durch „paramarktmäßige“ Entscheidungsregeln des politischen Systems quasi reprivatisiert werden<sup>5</sup>. Gesellschaftliches Handeln wird auf das Eigennutz-Axiom reduziert. Damit kann dieser Ansatz für sich in Anspruch nehmen, die theoretische Basis für eine Politik zu sein, die darauf abzielt, den Einfluß des Staates auf den Wirtschaftskreislauf zurückzudrängen. Der funktionsanalytische Ansatz ist bezüglich des Handlungsmusters offener, die Legitimität staatlicher Interventionen ist letztlich eine Frage der Effizienz und Akzeptanz.

## 2.2 Zur Akzeptanz staatlicher Interventionen

Die Frage nach der Akzeptanz staatlicher Interventionen stand auch im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen im letzten Jahrzehnt, und nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland. Sie wurde insofern beantwortet, als sich in Wissenschaft und Praxis immer mehr Unbehagen am Umfang und Inhalt staatsinterventionistischer Wirtschaftspolitik ausbreitete. Kritisiert wurde vor allem der starke Anstieg der Staatsverschuldung: Diese Entwicklung wurde von vielen als illusionärer Weg der Problembewältigung gesehen, weil er die unproduktive Verwendung der Ressourcen fördere. In dem Maße, in dem der Staat seine prozeß- und ordnungspolitischen Eingriffe verringere, so hieß es, werde Platz geschaffen für vermehrte private Investitionen, die eine breite „Revitalisierung“ der Volkswirtschaft zur Folge

<sup>2</sup> Vgl. Matzner, E.: *Der Wohlfahrtsstaat von morgen*. Frankfurt/New York 1982, S. 193 f.

<sup>3</sup> Ebenda.

<sup>4</sup> Eine Zusammenfassung der wichtigsten Aussagen findet sich bei Lepage, H.: *Der Kapitalismus von morgen*. Frankfurt/New York 1979, S. 107 ff.

<sup>5</sup> Vgl. Gretschmann, K.: *Steuerungsprobleme der Staatswirtschaft*. Berlin 1981, S. 102.

hätten. Eine wichtige Rolle dabei spielte auch die Forderung nach einer Verlagerung der Leistungserstellung vom öffentlichen auf den privatwirtschaftlich organisierten Sektor; öffentliche Güter würden wegen fehlender Anreiz- bzw. Sanktionsmechanismen zu teuer produziert. Im Einklang damit stand die Einschätzung, daß die Vielfalt von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften, aber auch die Rechtsprechung selbst die unternehmerische Investitionsbereitschaft blockierten; negativ wirke auch die Protesthaltung vieler Bürger (z.B. gegen den Bau von Atomkraftwerken).

Natürlich ist finanzpolitisches Handeln immer mit der Frage konfrontiert, ob Art und Umfang der vom Staat angebotenen Leistungen sowie die zur Finanzierung erforderlichen Mittel „angemessen“ sind. Mangelnde Effizienz staatlichen Verhaltens läßt sich schon deshalb ungeschützt behaupten, weil es kaum Indikatoren gibt, die empirisch fundierte Aussagen über die Produktivität staatlichen Handelns zulassen. Zu einem solchen Vorurteil trägt auch bei, daß die „Erträge“ staatlichen Handelns im System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht erfaßt werden können und somit die Neigung gestärkt wird, „Staatsausgaben als Aufwand zu betrachten, der um so günstiger zu beurteilen sei, je geringer er bemessen ist“<sup>6</sup>. Je verbreiteter diese Auffassung ist, um so geringer muß zwangsläufig die Wertschätzung sein, die die Gesellschaft staatlichen Aktivitäten entgegenbringt.

Für öffentliche Güter existieren keine Marktpreise, mit denen der Wert einer Leistung festgestellt werden kann. Marktpreise gelten ex definitione als hinreichende Indikatoren für die Nutzenstiftung und damit auch für die Qualität privater Güter. Eine solche — outputorientierte — Betrachtung überschätzt aber die Produktivität privater Güter: Folgekosten (z.B. Umweltschäden) bleiben ausgeklammert, und der produktivitätswirksame Input staatlicher Vorleistungen (Forschung, Ausbildung, Verkehrsinfrastruktur) bleibt verborgen. Menge und Qualität der öffentlichen Güter werden im politisch-administrativen Entscheidungsprozeß festgelegt. Zunächst werden Bedarfskriterien entwickelt und begründet; die Entscheidung wird von den Finanzierungsmöglichkeiten, Gruppeninteressen und Machtverhältnissen geprägt. Bedarfskriterien haben zwar vielfach einen Bezug zum Output (z.B. die Zahl der Schüler/Studenten, die Zahl der Rechtsentscheide, die Abfallmengen etc.), doch liefern sie in der Regel keine Hinweise auf die Qualität. Wie kann über die Güte einer Justizentscheidung oder einer Forschungseinrichtung befunden werden? Die Effizienz ist dann aber kaum meßbar und die Frage, ob das Leistungsangebot kostengünstig (im Sinne der Minimalkostenkombination) erstellt wird, muß offen bleiben. Dessen ungeachtet stellt sich auch im öffentlichen Sektor die Frage nach der Leistungsmotivation. Zu vermuten ist, daß strenge Hierarchie, umfangreiche Kompetenzregulierung und komplizierte Informationsmechanismen in Verbindung mit den dienstrechtlichen Vorschriften tendenziell die Neigung

der Verwaltungsangehörigen verringern, verantwortlich zu handeln.

### 3. Aspekte der staatlichen Politik in den achtziger Jahren

#### 3.1 Prozeßpolitik

Die Finanzpolitik in den 80er Jahren war von dem ständigen Bemühen gekennzeichnet, den Anstieg der Staatsverschuldung, der mit dem Wachstumseinbruch Mitte der 70er Jahre eingesetzt hatte, zu begrenzen. Zunächst schossen — im Gefolge der Rezession 1981/82, deren Ausmaß allgemein unterschätzt worden war — die Defizite wieder in die Höhe, obwohl die Bereitschaft zu finanzpolitischem Gegensteuern aus Furcht vor noch höheren Defiziten gering war. Als expansive Maßnahme fiel in dieser Phase allein die schon 1979 angekündigte Steuer-senkung ins Gewicht.

Nach 1981 konzentrierten sich die finanzpolitischen Bemühungen darauf, die jährliche Neuverschuldung zu reduzieren. Die Ausgaben wurden nur wenig ausgeweitet, Sozialausgaben und öffentliche Investitionsvorhaben fielen dem Rotstift zum Opfer. Hohe Gewinnabführungen an die Bundesbank bescherten zusätzliche Einnahmen, so daß die Finanzierungsdefizite von Bund, Ländern und Gemeinden stark zurückgingen. Die Kehrseite dieser Politik war, daß der Wirtschaft Nachfrage entzogen worden ist und der Aufschwung lange Zeit nur wenig Dynamik entfalten konnte. Erst 1986 und danach wurde die restriktive Ausgabenpolitik gelockert, und die Steuern wurden gesenkt. Dadurch wurden die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gefördert und die Bemühungen der Geld- und der Lohnpolitik unterstützt; die Haushaltsdefizite stiegen wieder.

Alles in allem zeigen auch die Erfahrungen in den 80er Jahren, daß von der Finanzpolitik erhebliche Einflüsse auf das Wirtschaftsgeschehen ausgehen. Sie zeigen aber auch, daß Finanzpolitik immer nur so wirkungsvoll sein kann, wie die Geldpolitik es zuläßt. Ohne geldpolitische Akkommodierung oder gar gegen eine restriktive Geldpolitik ist expansive Finanzpolitik zum Scheitern verurteilt. So gesehen wäre eine Finanzpolitik, die sich nach 1981 die Vermittlung expansiver Impulse zum Ziel gesetzt hätte, in der Wirtschaft weitgehend ohne Wirkung geblieben, denn die Geldpolitik war restriktiv und hat die Expansionsmöglichkeiten der Wirtschaft gebremst. Die Geldpolitik befürchtete zinstreibende Wirkungen der hohen Staatsverschuldung und hatte daher als Voraussetzung für sinkende Kapitalmarktzinsen einen Rückgang der staatlichen Finanzierungsdefizite gefordert. Nun — die Staatsdefizite sind gesenkt worden, die Geldmengen-

<sup>6</sup> Leipert, C.: Zum Problem der wohlfahrtsbezogenen Einschätzung des Staatskonsumes. In: Konjunkturpolitik, Heft 5-6/1978, S. 324.

expansion blieb aber bescheiden und hat nicht dazu geführt, daß die Realzinsen (Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere abzüglich Preisniveauänderung des privaten Verbrauchs) gesunken sind — im Gegenteil. Investitionen unterblieben lange Zeit, weil die Opportunitätskosten der Finanzanlage zu hoch waren, und die niedrigen Lohnabschlüsse sind letztlich nicht honoriert worden.

Daß koordinierte Wirtschaftspolitik effizient sein kann, zeigte die jüngere Vergangenheit. Auf die Turbulenzen vom Herbst 1987 reagierte die Wirtschaftspolitik sehr flexibel: Die Lohnabschlüsse waren weiterhin zurückhaltend, während von der Geld- und Finanzpolitik wichtige Anregungen ausgegangen sind, die eine rasche Schockverarbeitung ermöglichten. Wenn sich die Wirtschaft der Bundesrepublik seitdem in einer Phase relativ starken Wirtschaftswachstums befindet, so vor allem deshalb, weil von der Auslandsnachfrage kräftige Impulse ausgegangen sind. Sie überdecken die Tatsache, daß die Inlandsnachfrage 1989 wieder durch restriktive Einflüsse der Finanzpolitik (Verbrauchssteuererhöhungen) gedämpft worden ist. Das Expansionstempo in den Jahren 1988/89 und voraussichtlich auch im Jahre 1990 widerlegt die Vorstellung, daß ein höheres Wirtschaftswachstum — als 2 oder auch 2 ½ vH — ohne inflationäre Verspannung nicht möglich sei; es widerlegt auch den daraus gezogenen Schluß, daß stärkere Impulse durch die Wirtschaftspolitik unangebracht seien<sup>7</sup>. Diese sind aber schon dann erforderlich, wenn eine Verlagerung von der Außen- zur Binnennachfrage angestrebt wird. Immerhin beträgt der Leistungsbilanzüberschuß inzwischen rund 5 vH des Bruttosozialproduktes — eine Größenordnung, die ihresgleichen sucht.

Forderungen nach einer expansiveren Finanzpolitik wurden regelmäßig mit dem Argument zu entkräften versucht, daß eine hohe Staatsverschuldung zins- und preissteigernd wirke, mithin die Wachstumskräfte schwäche: Durch die Inanspruchnahme von Kapitalmarktmitteln treibe der Staat die Zinsen in die Höhe und verdränge private Nachfrager, vor allem Investoren, die dann ihre hochproduktiven Ausgaben vermindern.

Befürchtungen dieser Art sind in Zeiten der Vollbeschäftigung relevant, nämlich dann, wenn die privaten Investoren das Angebot an Sparkapital zur Aufstockung und Modernisierung ihrer Produktionsanlagen benötigen. Von Bedeutung in einer solchen Situation ist aber auch das Verhalten von Geld- und Lohnpolitik, d.h. die Frage, wie stark der Preisauftrieb ist und ob sich die Zentralbank genötigt sieht, die Geldversorgung zu drosseln.

Keinesfalls statthaft ist, eine wirtschaftspolitische Handlungsanweisung, die für den Zustand der klassischen Gleichgewichtsvorstellung (bei Vollbeschäftigung) gilt, auf eine Ungleichgewichtssituation bei Unterbeschäftigung zu übertragen. So war in den 80er Jahren lange Zeit die inländische Ersparnis hoch und die private Kreditnachfrage schwach: Der Staat hat die privaten Kreditnehmer nicht verdrängt, sondern das von den Privaten angebo-

tene Kapital aufgenommen, um es einer sinnvollen Verwendung zuzuführen, denn andernfalls wäre das Kapital ungenutzt geblieben. In vielen Fällen stellen private Investitionen eine effizientere Kapitalnutzung dar, aber diese kam in jenen Zeiten wegen der ungünstigen Wirtschaftsperspektiven nicht zustande. Irgendwer muß sich verschulden, wenn die Privaten soviel sparen wollen. Gegen diese Betrachtung wird vielfach eingewendet, daß ohne staatliche Defizite die Zinsen stärker fielen und eine stimulierende Wirkung auf die private Investitionstätigkeit ausginge. In Phasen schwacher Wirtschaftsaktivitäten kommt es aber aus verschiedenen Gründen zunächst darauf an, die konkreten Nachfragebedingungen zu verbessern und die vorhandenen Kapazitäten wieder besser auszulasten. Erst dann werden die Unternehmer wieder vermehrt investieren (dieses Stadium ist erst jetzt, am Ende der 80er Jahre, erreicht). Und für die Entwicklung der Zinsen zeichnet die Zentralbank mitverantwortlich: Wenn die Geldnachfrage — und damit die Gesamtnachfrage — aufgrund der Verschuldungsbereitschaft stärker steigt, so kann die Geldpolitik diesen Prozeß durch eine Ausweitung des Geldangebots alimentieren und die Zinswirkung höherer Geldnachfrage mildern oder gar aufheben.

Die Grenzen der Staatsverschuldung sind aus makroökonomischer Perspektive langfristig nur über den Zusammenhang zwischen Entwicklung des Bruttosozialproduktes, des Zinssatzes, der Einnahmen und der Nettokreditaufnahme zu beurteilen. Auf keinen Fall eignen sich in einer (nominal) wachsenden Wirtschaft absolute Bestandszahlen. Aus einer stetigen Zunahme der Staatsschuld kann nicht ohne weiteres eine nicht mehr zu bewältigende Schuldenlast abgeleitet werden. Grenzen gezogen sind der Staatsverschuldung durch die Verfassung. Nach Art. 115 GG in Verbindung mit Art. 109 GG darf die Nettokreditaufnahme nicht die Summe der Ausgaben für Investitionen überschreiten, es sei denn, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts soll abgewehrt werden. In einem Urteil vom 18. April 1989 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß in einer Situation, in der eine Störung des Gleichgewichts nicht vorliegt, die Nettokreditaufnahme — unter Berücksichtigung des Bundesbankgewinns, dessen Zufluß einer Kreditaufnahme gleichkäme — einen ausreichenden Abstand zur Verschuldungsbergrenze halten müsse.

### 3.2 Allokationspolitik

Die Bundesregierung hat immer wieder betont, daß sie den Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt zurückführen wolle, damit Steuersenkungen finanziert werden können. Tatsächlich ist der Anteil der Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden am Sozialprodukt

<sup>7</sup> Vgl. Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 1989/90. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 26-27/1989.

Tabelle 1

**Einnahmen und Ausgaben des Staates  
in vH des Bruttosozialproduktes**

|   | 1970                  | 1975 | 1980 | 1985 | 1988 |
|---|-----------------------|------|------|------|------|
|   | Staat insgesamt       |      |      |      |      |
| Einnahmen                                       | 39,3                  | 43,9 | 45,7 | 46,3 | 44,6 |
| dar. Steuern                                    | 24,0                  | 24,7 | 25,7 | 24,9 | 24,2 |
| Indirekte Steuern                               | 13,2                  | 12,7 | 13,0 | 12,5 | 12,1 |
| Direkte Steuern                                 | 10,8                  | 12,0 | 12,6 | 12,5 | 12,0 |
| Sozialbeiträge                                  | 12,6                  | 16,3 | 16,7 | 17,4 | 17,3 |
| Ausgaben  | 39,1                  | 49,5 | 48,6 | 47,5 | 46,6 |
| dar. Übertragungen                              | 17,7                  | 23,8 | 23,1 | 22,3 | 22,1 |
| Staatsverbrauch                                 | 15,8                  | 20,4 | 20,1 | 19,8 | 19,3 |
| Bruttoinvestitionen                             | 4,6                   | 3,9  | 3,6  | 2,3  | 2,3  |
| Finanzierungssaldo                              | 0,2                   | -5,6 | -2,9 | -1,1 | -2,0 |
|   | Gebietskörperschaften |      |      |      |      |
| Einnahmen                                       | 27,1                  | 28,0 | 29,6 | 29,8 | 28,2 |
| dar. Steuern                                    | 24,0                  | 24,7 | 25,7 | 24,9 | 24,2 |
| Sozialbeiträge                                  | 0,9                   | 1,2  | 1,2  | 1,2  | 1,1  |
| Ausgaben  | 27,9                  | 33,4 | 32,8 | 31,2 | 30,3 |
| dar. Übertragungen an<br>die Sozialversicherung | 1,8                   | 2,7  | 2,5  | 2,3  | 2,2  |
| Staatsverbrauch                                 | 11,8                  | 14,1 | 13,9 | 13,5 | 12,8 |
| Bruttoinvestitionen                             | 4,6                   | 3,9  | 3,6  | 2,2  | 2,3  |
| Finanzierungssaldo                              | -0,7                  | -5,4 | -3,2 | -1,4 | -2,1 |
|   | Sozialversicherung    |      |      |      |      |
| Einnahmen                                       | 13,9                  | 18,6 | 18,6 | 18,9 | 18,7 |
| Ausgaben  | 13,0                  | 18,8 | 18,4 | 18,6 | 18,6 |
| Finanzierungssaldo                              | 0,9                   | -0,2 | 0,3  | 0,3  | 0,1  |

Quelle: Statistisches Bundesamt.

von 33 vH im Jahre 1982 auf 30 vH im Jahre 1988 gesunken; auch die Steuerquote ist, allerdings nur geringfügig, zurückgegangen. Ähnlich war die Entwicklung im Bereich der Sozialversicherung, indem sowohl die Ausgaben als auch die Einnahmen anteilmäßig reduziert worden sind (vgl. Tabelle 1). Offenkundig ist aber auch, daß die politischen Entscheidungsträger eine Überalterung der personellen und materiellen Infrastruktur in Kauf genommen und den Ausbau wichtiger Bereiche vernachlässigt haben. Verschärft wurde dieses Problem dadurch, daß in den 80er Jahren ein starkes regionales Gefälle in der öffentlichen Finanzkraft entstanden ist, durch das der Handlungsspielraum der wirtschafts- und finanzschwächeren Regionen zusätzlich beschnitten wurde (vgl. Tabelle 2): Die Belastung durch Zinsausgaben und Sozialhilfe hat überdurchschnittlich zugenommen, während die Einnahmen unterdurchschnittlich gestiegen sind. Mittel zur Verbesserung der Infrastruktur fehlen in den wirtschaftsschwachen Regionen auch deshalb, weil die kommunalen Verschuldungsmöglichkeiten weitgehend ausgeschöpft sind<sup>8</sup>. Diesem Defizit suchte man mit dem

1988 verabschiedeten „Gesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern“ zu begegnen: Der Bund stellt den Ländern über einen Zeitraum von 10 Jahren jährlich knapp 2,5 Mrd. DM vor allem zur Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur zur Verfügung. Verloren gegangen ist in diesem Gesetz der ursprüngliche Gedanke, den Bund unmittelbar an den Belastungen der Länder und Gemeinden durch die Sozialhilfe zu beteiligen. Fraglich ist auch, ob der Verteilungsschlüssel den unterschiedlich hohen regionalen Problemdruck angemessen widerspiegelt.

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wurde mit einer massiven Einschränkung der öffentlichen Investitionen erkauft, obwohl die finanzpolitischen Entscheidungsträger immer wieder betonten, den Anteil der öffentlichen Investitionen erhöhen zu wollen. Nach 1985 sind zwar die Ausgaben wieder ausgeweitet worden, aber auch 1989 war das Niveau von 1980 noch längst nicht erreicht (Tabelle 3).

Unstrittig ist, daß in einigen Funktionsbereichen der Bedarf an zusätzlichen Einrichtungen — demographisch bedingt — spürbar zurückgegangen ist (z.B. Schulen). Auch der Ausbau des Straßennetzes ist an Grenzen gestoßen. In anderen Aufgabenfeldern besteht hoher Neubedarf: Im Umweltschutz (Klärwerke), in der Entsorgung (Altlastsanierung und Abfallwirtschaft), im Wohnungs- und Städtebau (sozialer Wohnungsbau, Stadterneuerung), aber auch an den Hochschulen, im öffentlichen Personennahverkehr und im Energiesektor (z.B. Ausbau kombinierter Systeme der Kraft-Wärme-Koppelung). In vielen Bereichen ist der Ersatzbedarf drastisch gestiegen. Zu wenig Mittel sind in der jüngeren Vergangenheit in die Erhaltung von älteren Infrastruktureinrichtungen geflossen. Zudem werden auch bei jüngeren Beständen aufgrund von Konstruktionsmängeln oder falscher Materialwahl (z.B. Asbest) zunehmend Ersatz- bzw. Sanierungsmaßnahmen notwendig. Stichworte sind Kanalisations- und Wasseretze, öffentliche Gebäude<sup>9</sup>. Aber auch die Substanzwert-sicherung der Verkehrswege erfordert eine beträchtliche Steigerung der Finanzmittel<sup>10</sup>. Wollte man die bedarfs-

<sup>8</sup> Abgesehen davon, daß der Verschuldung der Gemeinden enge Grenzen durch das kommunale Haushaltsrecht gesetzt sind, könnte der Eindruck entstehen, daß diese Aussage im Widerspruch zu der Bemerkung steht, die Grenzen der Staatsverschuldung wären kaum zu bestimmen (siehe oben). Dies bezieht sich auf das gesamtstaatliche Verhalten bzw. makroökonomische Zusammenhänge. Auf der Mikroebene können sehr wohl finanzwirtschaftliche Grenzen auftreten. So sind die Finanznöte in den kleinen Bundesländern wie dem Saarland oder in den Stadtstaaten besonders groß und ohne fremde Hilfe (Neuregelung des Finanzausgleichs) kaum zu bewältigen.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu auch M. Reidenbach, G. Kühn: Die Erhaltung der städtischen Infrastruktur. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 79, Stuttgart u.a. 1989.

<sup>10</sup> Vgl. Vorausschätzung des Finanzbedarfs für die Erhaltung und Unterhaltung der kommunalen Verkehrswege. Bearb.: H. Enderlein, H. Kuhfeld und U. Kunert. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 48/1988, S. 649 ff.

Tabelle 2

## Regionale Wirtschaftsentwicklung und Verschuldung

|                     | Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1980 |       |       |                                |       | Schulden der Länder und Gemeinden <sup>1)</sup> |      |       |       |                   |       |  |
|---------------------|--|-------|-------|--------------------------------|-------|---|------|-------|-------|-------------------|-------|--|
|                     | Veränderungen in vH                      |       |       | Veränderung je Einwohner in vH |       | Stand je Einwohner in DM                        |      |       |       | Differenzen in DM |       |  |
|                     | 80/75                                    | 87/80 | 89/87 | 80/75                          | 87/80 | 1975  | 1980 | 1987  | 1988  | 80/75             | 88/80 |  |
| Schleswig-Holstein  | 15,7                                     | 7,8   | 5,0   | 14,7                           | 7,5   | 2350  | 3843 | 7036  | 7710  | 1493              | 3867  |  |
| Niedersachsen       | 19,8                                     | 7,1   | 8,1   | 19,9                           | 7,9   | 2421  | 4163 | 6804  | 7258  | 1742              | 3095  |  |
| Hamburg             | 12,1                                     | 11,2  | 6,9   | 17,3                           | 17,0  | 3968  | 5118 | 10289 | 10828 | 1150              | 5710  |  |
| Bremen              | 12,4                                     | 3,1   | 6,3   | 16,7                           | 9,7   | 3512  | 8491 | 18349 | 19196 | 4979              | 10704 |  |
| Nordrhein-Westfalen | 15,0                                     | 5,1   | 6,5   | 15,9                           | 7,4   | 1895  | 3641 | 7591  | 7821  | 1746              | 4180  |  |
| Hessen              | 21,4                                     | 12,4  | 8,0   | 20,8                           | 13,1  | 2754  | 4120 | 6717  | 7030  | 1366              | 2909  |  |
| Rheinland-Pfalz     | 20,4                                     | 10,3  | 7,0   | 21,6                           | 11,2  | 2778  | 4037 | 7058  | 7116  | 1259              | 3079  |  |
| Saarland            | 14,4                                     | 8,6   | 7,6   | 17,9                           | 11,4  | 2649  | 4899 | 10997 | 11607 | 2250              | 6708  |  |
| Baden-Württemberg   | 18,4                                     | 13,7  | 7,4   | 17,9                           | 12,2  | 1881  | 3123 | 4698  | 4985  | 1242              | 1862  |  |
| Bayern              | 22,9                                     | 18,4  | 8,0   | 22,1                           | 16,8  | 1664  | 2360 | 3566  | 3779  | 697               | 1419  |  |
| Bundesgebiet        | 18,1                                     | 10,5  | 7,2   | 18,4                           | 11,1  | 2162  | 3588 | 6400  | 6710  | 1426              | 3122  |  |

<sup>1)</sup> Ohne Schulden bei Verwaltungen.  
*Quellen:* Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

orientierten Überlegungen in die Wirklichkeit umsetzen, müßten die öffentlichen Investitionsausgaben in den nächsten Jahren mit zweistelligen Raten zunehmen. Dringlich ist der Bedarf vor allem in Ballungsgebieten.

Die Konsolidierungspolitik hat auch Entwicklung und Struktur im öffentlichen Dienst nachhaltig beeinflußt. In den 80er Jahren hat sich die Rate der Neueinstellungen weiter abgeflacht. Die Zahl der Vollzeitstellen war zuletzt nur wenig höher als 1980, während gleichzeitig über 200 000 Teilzeitarbeitskräfte mehr beschäftigt worden sind. Vor allem an den Schulen und Hochschulen hat sich der Wandel von Vollzeit- in Teilzeitarbeitsplätze vollzogen. Bemerkenswert ist auch die Verschlechterung der Altersstruktur. Dies impliziert in den kommenden Jahren einen steigenden Ersatzbedarf.

Aktueller Personalbedarf besteht im Hochschulbereich. 1970 kamen 10 Studenten auf eine wissenschaftliche Stelle, inzwischen liegt die Relation bei 19:1. Erst in der zweiten Hälfte der 90er Jahre wird die Zahl der Studenten zurückgehen. Im Gesundheitswesen besteht akuter Bedarf an Ärzten und Pflegepersonal, wie schon die Anhäufung von Überstunden und Bereitschaftsdiensten zeigt. Gleiches gilt für die sozialen Dienste: Anhaltende Arbeitslosigkeit und Veränderungen in der demographischen Struktur sind wichtige Gründe für deren zügigen Ausbau. Personalbedarf besteht auch durch den Betrieb von zusätzlichen Umweltschutzeinrichtungen und die Durchsetzung bzw. Kontrolle von Normen auf diesem Gebiet.

Im schulischen Sektor ist aus globaler Sicht gegenwärtig kaum zusätzlicher Bedarf auszumachen, obwohl

seit 1980, rechnet man die Teilzeit- auf Vollzeitstellen um, rund 20 000 Lehrerstellen gestrichen wurden<sup>11</sup>. Gleichwohl sank die Schüler-Lehrer-Relation in allen Bereichen weiter<sup>12</sup>. Die Entwicklung in den 80er Jahren wird sich allerdings kaum fortschreiben lassen. Im Primärbereich nimmt die Zahl der Schüler nun wieder zu; berücksichtigt werden muß zudem der verstärkte Zustrom von Aus- und Übersiedlern. Bedarf entsteht auch dadurch, daß die Pflichtstundenzahl der Lehrer verringert wird. Gerade an den Schulen stellt sich das Problem der Überalterung.

### 3.3 Verteilungspolitik

Eine wesentliche Staatsaufgabe besteht darin, auf die Verteilung der Markteinkommen Einfluß zu nehmen: Der Staat besteuert Einkommen und Vermögen, und er leistet Transferzahlungen. Die verteilungspolitischen Ziele beruhen auf Gerechtigkeitsvorstellungen, die politisch motiviert sind. Im Grundsatz sucht die Politik einen Kompromiß zwischen „Leistungsprinzip“, das in der aus dem Marktprozeß resultierenden Primärverteilung zum Ausdruck kommt, und dem „Bedürfnisprinzip“.

<sup>11</sup> Vgl. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz (KMK): Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 1980 bis 1987. Dokumentation Nr. 105 vom Dezember 1988, S. 19 ff.

<sup>12</sup> Vgl. im einzelnen Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.): Grund- und Strukturdaten 1989/90, Bonn 1989, S. 86 f.

Tabelle 3

**Bruttoinvestitionen der Gebietskörperschaften  
nach Aufgabenbereichen<sup>1)</sup>**

|  | 1980              | 1985    | 1988 <sup>2)</sup> |
|--|-------------------|---------|--------------------|
|  | Mill. DM          |         |                    |
| Staatliche Verwaltung  | 2300              | 2260    | 2800               |
| Sicherheit und Ordnung                                       | 2220              | 1980    | 2600               |
| Schulen  | 6930              | 3450    | 3800               |
| Hochschulen  | 1640              | 1660    | 2100               |
| Gesundheitswesen   | 3840              | 4150    | 4150               |
| Soziale Sicherung  | 720               | 650     | 700                |
| Gemeinschaftsdienste, Umwelt                                 | 9550              | 7640    | 9550               |
| Erholung und Kultur  | 3740              | 2670    | 3500               |
| Verkehr und Nachrichten                                      | 17370             | 13560   | 14050              |
| Sonstiges  | 5010              | 3720    | 4230               |
| Insgesamt  | 52770             | 41260   | 48380              |
|  | Veränderung in vH |         |                    |
|  |                   | 1985/80 | 1988/85            |
| Staatliche Verwaltung  |                   | - 1,7   | 23,9               |
| Sicherheit und Ordnung                                       |                   | -10,8   | 31,3               |
| Schulen  |                   | -50,2   | 10,1               |
| Hochschulen  |                   | 1,2     | 26,5               |
| Gesundheitswesen   |                   | 8,1     | 0,0                |
| Soziale Sicherung  |                   | - 9,7   | 7,7                |
| Gemeinschaftsdienste, Umwelt                                 |                   | -20,0   | 25,0               |
| Erholung und Kultur  |                   | -28,6   | 31,1               |
| Verkehr und Nachrichten                                      |                   | -21,9   | 3,6                |
| Sonstiges  |                   | -25,7   | 13,7               |
| Insgesamt  |                   | -21,8   | 17,3               |
| 1) In Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. — |                   |         |                    |
| 2) Schätzung des DIW.  |                   |         |                    |

Einen groben Anhaltspunkt über die Entwicklung der Primärverteilung erhält man anhand der bereinigten Lohnquote, d.h. dem Anteil der Bruttolöhne und -gehälter am Volkseinkommen bei konstant gehaltenem Anteil der Arbeitnehmer an der Zahl aller Erwerbstätigen. Für die 80er Jahre zeigt sich, daß die Arbeitnehmerereinkommen enorm hinter den Zuwächsen der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen zurückgeblieben sind. Die rückläufige Lohnquote in den 80er Jahren hat den Anstieg von 1970 bis 1975 weit mehr als kompensiert. Von 1980 bis 1988 haben sich die Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer um ein Drittel erhöht, während die Gewinne der Produktionsunternehmen (ohne Wohnungsvermietung)<sup>13</sup> mehr als doppelt so stark, nämlich um 70 vH, gestiegen sind. Die Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, wie sie die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes ausweist, haben noch etwas mehr, um 74 vH, zugenommen. Noch

krasser sind die Unterschiede, wenn man die Entwicklung der Nettogrößen gegenüberstellt, d.h. nach Abzug der Steuern und Sozialbeiträge. Die Nettolöhne und -gehälter sind nur um ein Viertel gestiegen, die Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit indes um 87 vH. Alles in allem hat also die Steuer- und Beitragspolitik des Staates in den 80er Jahren die Verteilungsunterschiede noch verstärkt.

Die Steuerpolitik hat in einem Konflikt zwischen Wachstumsförderung und sozialer Ausgewogenheit gestanden. Mehrfach ist es zu Entlastungen bei den direkten Steuern gekommen — mit dem Ziel, der Wirtschaft Wachstumsimpulse zu geben —, während die indirekten Steuern erhöht wurden. Per Saldo hat sich die gesamtwirtschaftliche Steuerquote nur wenig verringert. Wachstumsfördernd war die Steuerpolitik insoweit, als ein trendmäßiger Anstieg der Steuerquote für sich genommen das gesamtwirtschaftliche Wachstum hemmt, dieser Anstieg aber verhindert worden ist.

1986 entfiel der Hauptteil der Entlastungen zwar auf Familien mit Kindern, doch wurden vor allem Familien in höheren Einkommenskategorien begünstigt<sup>14</sup>. Umstritten war die Wiedereinführung der pauschalierten Kinderfreibeträge. Sie waren mit der Reform 1975 abgeschafft worden, weil davon vor allem Empfänger mit hohen Einkünften und entsprechend hohen Grenzsteuersätzen profitierten. Auch die Steuersenkung 1988 begünstigte die Steuerpflichtigen mit höherem Einkommen; dieser Effekt wurde nachträglich gemildert, indem ein Teil der Reform 1990 auf 1988 vorgezogen wurde (Erhöhung des Grundfreibetrags und weitere Abflachung der Einkommensteuerprogression).

Tarifsenkungen mildern die Steuerprogression, doch selbst wenn niedrige Einkommen prozentual stark entlastet werden, sind ins Gewicht fallende absolute Beträge erst in höheren Einkommensklassen relevant. Dies gilt auch für die Reform 1990; auf das obere Fünftel der Einkommensbezieher entfällt weit mehr als die Hälfte des Entlastungsbetrages<sup>15</sup>. Die Unterschiede wären weniger ausgeprägt, wenn vor allem die Grundfreibeträge erhöht worden wären.

Verteilungspolitisch problematisch sind Steuerentlastungen erst recht, wenn zu ihrer Finanzierung die indirekten Steuern angehoben werden und die Nichtbegünstigten (Personen mit niedrigem Einkommen und Transfereinkommensbezieher) diese Steuererhöhung mittragen müssen. Besonders schwer wiegt eine solche Politik, wenn

<sup>13</sup> Vgl. hierzu Gewinne und Investitionen der Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland. Bearb.: B. Görzig. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 20/1989.

<sup>14</sup> Vgl. Lockerung der finanzpolitischen Restriktion durch Steuerentlastungen. Bearb.: D. Teichmann und D. Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 40/1985.

<sup>15</sup> Vgl. Finanzierungsalternativen und mögliche Auswirkungen der Steuerreform 1990 auf Gesamtwirtschaft und öffentliche Haushalte. Bearb.: D. Vesper und R. Zwiener. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 41/1987.

zudem Sozialausgaben beschnitten werden. Der Einschnitt im sozialen Netz Anfang der 80er Jahre war begleitet von einer Anhebung der indirekten Steuern (Mineralöl-, Tabak-, Brannt- und Schaumweinsteuer 1981/82, Mehrwertsteuer 1983), und zur Teilfinanzierung der Steuerreform wurden ebenfalls die Verbrauchsteuern erhöht.

Der größte Teil der sozialen Leistungen des Staates entfällt auf die Rentenzahlungen. Die Zahl der Rentenfälle stieg jährlich um knapp 2 vH, während sich die Renteneinkommen in den 80er Jahren etwas schwächer als die Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit entwickelt haben. Die Ausgaben für Arbeitslosigkeit verdoppelten sich infolge der Rezession 1981/82 und sind dann nahezu konstant geblieben, u.a. weil Leistungen beim Bezug von Arbeitslosengeld gekürzt worden sind. Trotz anhaltend hoher Arbeitslosigkeit bildete die Bundesanstalt für Arbeit 1984/85 Überschüsse, die dann wieder zu Leistungsverbesserungen verwendet wurden (u.a. Verlängerung von Bezugszeiten für bestimmte Altersgruppen, „Qualifizierungsoffensive“ für Arbeitslose, vermehrte Bereitstellung von ABM-Mitteln). Der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit wurde wieder defizitär.

Weit überdurchschnittlich haben die Ausgaben für Sozialhilfe expandiert. Besonders kräftig sind die Hilfen zum Lebensunterhalt gestiegen, die Zahl der Empfänger dieser Leistungen hat sich mehr als verdoppelt, vor allem deshalb, weil immer mehr Haushalte die Sozialhilfe zur Aufstockung des Arbeitslosengeldes bzw. der Arbeitslosenhilfe empfangen. Gebremst wurde der Anstieg der sozialen Leistungen durch die Kindergeldzahlungen, deren Volumen in den 80er Jahren gesunken ist, und durch die Kriegsfolgeleistungen, die ebenfalls rückläufig sind. Bei den Kriegsfolgeleistungen macht sich die abnehmende Zahl von Anspruchsberechtigten bemerkbar und beim Kindergeld die rückläufige Kinderzahl, aber auch die Tatsache, daß die Kindergeldsätze teilweise — und in stärkerem Maße für Bezieher mit höherem Einkommen — gesenkt worden sind. Kräftig gestiegen ist in den letzten Jahren das Erziehungsgeld.

Insgesamt gesehen vermitteln die 80er Jahre folgendes Bild: Infolge der geringen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsdynamik sahen sich die politischen Entscheidungsträger veranlaßt, die sozialen Leistungen zu beschneiden und sie in der Summe der Entwicklung der Lohneinkommen anzupassen. Von diesen Maßnahmen waren die verschiedenen Gruppen von Anspruchsberechtigten unterschiedlich betroffen; eine Inzidenzanalyse ist an dieser Stelle nicht möglich. Der zügige Abbau der Haushaltsdefizite verschaffte wieder Spielraum für eine Erhöhung der sozialen Leistungen. Die Sozialpolitik folgt also eher einem prozyklischen Muster, obwohl das soziale Sicherungssystem so konstruiert ist, daß die Ausgaben in Zeiten schwachen Wirtschaftswachstums überdurchschnittlich steigen und umgekehrt. Per Saldo haben die sozialpolitischen Korrekturen in der jüngeren Vergangen-

heit die sozialen Fehlentwicklungen, die in den Jahren zuvor entstanden sind, nicht aufgehoben.

#### 4. Perspektiven staatlichen Handelns in den 90er Jahren

##### 4.1 Finanzielle Handlungsspielräume

Die Möglichkeiten des Staates, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung zu beeinflussen, sind in hohem Maße vom finanziellen Spielraum abhängig, der wiederum weitgehend Reflex des gesamtwirtschaftlichen Wachstums ist. Die finanzpolitischen Absichtserklärungen deuten auf eine Fortsetzung der bisherigen Politik hin, nämlich Konstanz der Steuerquote und unterdurchschnittlicher Anstieg der Staatsausgaben<sup>16</sup>.

Das DIW rechnet für 1990 mit einem Defizit der Gebietskörperschaften von weniger als 40 Mrd. DM<sup>17</sup>. Eine Fortschreibung entsprechend den politischen Absichtserklärungen und der mittelfristigen Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung würde schon bald dazu führen, daß die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden ausgeglichen wären. Eine solche Entwicklung ist unwahrscheinlich, schon deshalb, weil eine Verbesserung der Finanzlage die Begehrlichkeit der Politiker steigert. Sie wäre aber auch aus gesamtwirtschaftlichen Gründen nicht zu wünschen, weil sonst die notwendige Verlagerung der Ressourcen von der außen- zur binnenwirtschaftlichen Verwendung erschwert würde. Vor allem aber darf die Wechselwirkung zwischen Gesamtwirtschaft und Staatshaushalt nicht negiert werden: Staatliche Infrastrukturausgaben und Wirtschaftswachstum bedingen sich gegenseitig, und eine veraltete Infrastruktur wirkt schon bald als Wachstumsbremse. Ökonometrische Simulationsrechnungen des DIW<sup>18</sup> ergaben, daß von einer staatlichen Investitionsoffensive positive Impulse auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ausgehen und das höhere Wachstum wiederum höhere Staatseinnahmen nach sich zieht: Der „Selbstfinanzierungseffekt“ zusätzlicher Maßnahmen wird mit rund zwei Dritteln veranschlagt. In vielen Bereichen hat sich Ausgabenbedarf aufgestaut — teils Folge von Unterlassungen in den letzten Jahren, teils Folge unvorhersehbarer politischer Entwicklungen in der Gegenwart.

Hält man sich eine „bedarfsorientierte“ und zugleich realistischere Variante vor Augen, so müssen die Ausgaben stärker als in der Finanzplanung vorgesehen ausgeweitet werden. Aber auch Mitteleinsparungen werden

<sup>16</sup> Vgl. Mittelfristige Perspektiven der öffentlichen Haushalte. Bearb.: D. Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 51-52/1989.

<sup>17</sup> Ebenda.

<sup>18</sup> Vgl. D. Vesper, R. Zwiener: Gesamtwirtschaftliche Effekte vermehrter Investitionsaktivitäten des Staates. Gutachten des DIW im Auftrage des DGB, Berlin 1988 (unveröffentlichtes Manuskript).

Tabelle 4

## Schätzung der Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften bis 1993

|                                      | Ist<br>in<br>Mrd. DM<br>1988 | Schätzung in Mrd. DM |       |       |       |       | Veränderung in vH    |      |  |
|--------------------------------------|------------------------------|----------------------|-------|-------|-------|-------|----------------------|------|--|
|                                      |                              | 1989                 | 1990  | 1991  | 1992  | 1993  | gegenüber<br>Vorjahr |      | Durch-<br>schnitt<br>pro Jahr<br>1990/93 |
|                                      |                              |                      |       |       |       |       | 1989                 | 1990 |  |
| <b>Einnahmen</b>                     | 557,8                        | 618,0                | 627,5 | 658,9 | 694,5 | 731,3 | 10,8                 | 1,5  | 5,2                                      |
| <b>Steuern</b>                       | 464,4                        | 511,5                | 515,5 | 545,2 | 576,7 | 609,3 | 10,1                 | 0,8  | 5,7                                      |
| Lohnsteuer                           | 167,5                        | 182,0                | 178,0 | 192,0 | 209,5 | 228,0 | 8,7                  | -2,2 | 8,6                                      |
| Gewinnsteuern <sup>1)</sup>          | 71,9                         | 83,5                 | 80,0  | 86,0  | 90,0  | 94,0  | 16,1                 | -4,2 | 5,5                                      |
| Gewerbesteuer                        | 34,5                         | 36,6                 | 38,5  | 40,5  | 42,5  | 44,0  | 6,1                  | 5,2  | 4,6                                      |
| Steuern vom Umsatz                   | 123,3                        | 131,0                | 139,0 | 145,5 | 152,0 | 159,0 | 6,2                  | 6,1  | 4,6                                      |
| Sonstige Steuern                     | 67,2                         | 78,4                 | 80,0  | 81,2  | 82,7  | 84,3  | 16,7                 | 2,0  | 1,8                                      |
| Bundesbankgewinn,<br>Postablieferung | 5,4                          | 15,5                 | 18,0  | 16,0  | 16,0  | 16,0  | .                    | 16,1 | -3,9                                     |
| Gebühren, Entgelte                   | 28,2                         | 29,5                 | 30,8  | 32,2  | 33,8  | 35,5  | 4,6                  | 4,4  | 4,8                                      |
| Übrige Einnahmen                     | 59,8                         | 61,5                 | 63,2  | 65,5  | 68,0  | 70,5  | 2,8                  | 2,8  | 3,7                                      |
| <b>Ausgaben</b>                      | 609,4                        | 636,3                | 664,9 | 696,5 | 728,5 | 761,5 | 4,4                  | 4,5  | 4,6                                      |
| <b>Personalausgaben</b>              | 190,8                        | 196,0                | 201,8 | 210,8 | 220,5 | 230,5 | 2,7                  | 3,0  | 4,5                                      |
| Laufender Sachaufwand                | 92,9                         | 97,0                 | 101,1 | 105,5 | 110,0 | 114,5 | 4,4                  | 4,2  | 4,2                                      |
| Zinsausgaben                         | 59,9                         | 60,8                 | 62,0  | 64,7  | 67,5  | 70,0  | 1,5                  | 2,0  | 4,1                                      |
| Laufende Transferausgaben            | 171,9                        | 184,0                | 193,5 | 202,5 | 211,0 | 220,0 | 7,0                  | 5,2  | 4,4                                      |
| Sozialversicherung                   | 47,4                         | 53,3                 | 56,0  | 59,0  | 61,0  | 63,0  | 12,4                 | 5,1  | 4,0                                      |
| Renten, Unterstützungen              | 72,4                         | 77,1                 | 82,5  | 87,0  | 91,5  | 96,5  | 6,5                  | 7,0  | 5,4                                      |
| Unternehmen                          | 28,9                         | 29,6                 | 30,5  | 31,5  | 33,0  | 34,5  | 2,4                  | 3,0  | 4,2                                      |
| Sonstige                             | 23,2                         | 24,0                 | 24,5  | 25,0  | 25,5  | 26,0  | 3,4                  | 2,1  | 2,0                                      |
| Sachinvestitionen                    | 51,9                         | 55,0                 | 58,5  | 62,0  | 65,5  | 69,5  | 6,0                  | 6,4  | 5,9                                      |
| Vermögensübertragungen               | 25,3                         | 26,5                 | 29,0  | 31,0  | 33,0  | 35,0  | 4,7                  | 9,4  | 6,5                                      |
| Darlehen und Beteiligungen           | 16,7                         | 17,0                 | 19,0  | 20,0  | 21,0  | 22,0  | 1,8                  | 11,8 | 5,0                                      |
| <b>Finanzierungssaldo</b>            | -51,6                        | -18,3                | -37,4 | -37,6 | -34,0 | -30,2 |                      |      |  |
| <b>Nachrichtlich:</b>                |                              |                      |       |       |       |       |                      |      |  |
| EG-Anteil an den Einnahmen           | 23,6                         | 22,7                 | 23,9  | 25,1  | 26,5  | 28,0  | - 3,8                | 5,3  | 5,4                                      |
| Zölle                                | 6,3                          | 6,7                  | 7,2   | 7,6   | 8,0   | 8,5   | 6,3                  | 7,5  | 5,7                                      |
| Anteil Mehrwertsteuer                | 14,3                         | 14,5                 | 15,1  | 15,8  | 16,6  | 17,5  | 1,4                  | 4,1  | 5,0                                      |
| BSP-Eigenmittel                      | 3,0                          | 1,5                  | 1,6   | 1,7   | 1,9   | 2,0   | -50,0                | 6,7  | 7,7                                      |

<sup>1)</sup> Veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag.  
*Quellen:* Statistisches Bundesamt, 1989 bis 1993 Schätzungen des DIW.

möglich sein, bedenkt man, daß sich infolge der jüngsten politischen Ereignisse die Militärdoktrin in Richtung kostengünstigerer Verteidigungskonzepte ändern wird. Das Gesamtvolumen der Verteidigungsausgaben beträgt zur Zeit immerhin 55 Mrd. DM. Mit einem Teil der einzusparenden Mittel könnten Infrastrukturprojekte in der DDR mitfinanziert werden.

Auch in einer Rechnung, in der die Ausgaben entsprechend der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zunehmen, verringert sich der Kreditbedarf des Staates merklich (Tabelle 4). Dies liegt daran, daß für die Jahre nach 1990 von unverändertem Steuerrecht ausgegangen wird: Die Entwicklung des Steueraufkommens wird auch nach der Reform 1990 von der Progression des Einkom-

mensteuertarifs geprägt<sup>19</sup>; die Steuereinnahmen werden etwas stärker als das nominale Bruttosozialprodukt zunehmen. Insgesamt wird das Steueraufkommen nach 1990 — legt man die gesamtwirtschaftlichen Vorgaben des Bundeswirtschaftsministeriums zugrunde — im Durchschnitt um 5 1/2 bis 6 vH steigen, während die gesamten Einnahmen der Gebietskörperschaften um rund 5 vH jährlich zunehmen dürften. Für die Ausgaben errechnet sich unter den gegebenen Bedingungen ein Zuwachs von 4 1/2 vH pro Jahr.

<sup>19</sup> Die Elastizität des Lohnsteueraufkommens, d.h. seine prozentuale Veränderung im Verhältnis zur prozentualen Veränderung der Bruttolohn- und -gehaltssumme, dürfte nach der Reform nur geringfügig gesunken sein; zuvor betrug sie rund 2.

## 4.2 Zukünftige Aspekte der Steuerpolitik

Eine konstante Steuerquote sagt noch nichts darüber aus, nach welchem Verteilungsmuster die „Rückgabe“ der progressionsbedingten Steuermehreinnahmen erfolgen könnte. Ein Teil dürfte wohl, dies wird gegenwärtig diskutiert, in Form erhöhter Grundfreibeträge an die Einkommensbezieher zurückgegeben werden — verteilungspolitisch eine sinnvolle Lösung. Handlungsbedarf wird vor allem für eine Reform der Unternehmensteuern gesehen, weil die Besteuerung der deutschen Unternehmen ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt.

Die Forderung nach einer Reform wird in einer Zeit erhoben, in der die Bundesrepublik riesige Leistungsbilanzüberschüsse anhäuft (und als Korrelat zu diesen hohe Nettokapitalexporte leistet). Tatsache ist, daß der vergleichsweise geringe Anstieg der Lohnstückkosten im Inland in den 80er Jahren den Exporteuren potentielle Wettbewerbsvorteile auf den Auslandsmärkten verschaffte<sup>20</sup>, die wiederum andere Länder zu steuerlichen Entlastungen animierte. Zudem sind die Gewinne der Unternehmen seit 1983 außerordentlich expandiert, und auch die Eigenfinanzierungsquote hat sich in den letzten Jahren kräftig erhöht.

In der Diskussion wird vielfach allein auf die Höhe der Grenzsteuersätze abgestellt. Sinn macht aber nur ein Vergleich des gesamten Tarifsystems, d.h. unter Berücksichtigung der Vorschriften zur Gewinnermittlung, in denen u.a. die Abschreibungsvergünstigungen und die Vorschriften zur Bildung von Rückstellungen zum Tragen kommen. Eine vergleichende Untersuchung des DIW<sup>21</sup> zu diesem Problemkomplex hat ergeben, daß sich nur dann, wenn der Gewinn vor Steuern als Bezugsgröße der Belastung dient, die gängige Vorstellung einer zu hohen Spitzensteuerlast der deutschen Unternehmen bestätigt wird, nicht indes, wenn man den cash-flow (Gewinn plus Abschreibungen plus Rückstellungen) als Basis wählt. Berücksichtigt man den Einfluß der Abschreibungen sowie die Möglichkeiten zur Bildung von Rückstellungen und Rücklagen, so kann kaum von zu hohen Belastungsrelationen im internationalen Vergleich gesprochen werden.

Eine andere Frage ist die relativ hohe Belastung der deutschen Unternehmen mit ertragsunabhängigen Steuern, die — mit Ausnahme der Vermögensteuer — vom Gewinn abgezogen werden kann. In der Diskussion ist vor allem eine Reform der Gewerbesteuer. Grundsätzlich ist diese Steuer ein Äquivalent für die vielfältigen Vorleistungen, die die Kommunen für die örtliche Wirtschaft erbringen. Im internationalen Vergleich verfügt die Bundesrepublik über eine recht gute Infrastruktur, deren Erhaltung und Modernisierung kostspielig ist. Nun ist denkbar, die Besteuerung stärker an der Wertschöpfung zu orientieren und neben der Erweiterung der Bemessungsgrundlage auch den Kreis der Steuerpflichtigen zu erweitern. Mehreinnahmen könnten zur Senkung der

Steuerlast der bisher Steuerpflichtigen genutzt werden („aufkommensneutrale“ Umstrukturierung).

Alles in allem aber besteht wenig Anlaß für die Bundesrepublik, sich am internationalen Steuersenkungswettlauf zu beteiligen.

In ersten Ansätzen wird eine „ökologische“ Steuerreform diskutiert. Die Vorschläge zielen darauf ab, den Absatz umweltschädlicher Produkte zu verringern und die Marktchancen für umweltfreundliche Produkte zu erhöhen; Mehreinnahmen könnten die Belastung mit direkten Steuern vermindern<sup>22</sup>. Strittig ist, ob man eine allgemeine Energiesteuer erheben sollte, die mittelbar eine Reihe ökologisch bedenklicher Produkte treffe, oder ob eine Vielzahl spezieller Steuern — quasi für jeden als umweltschädlich eingestuften Rohstoff — eingeführt werden sollte. Gegen den zweiten Ansatz spricht die Tatsache, daß es bisher keine systematische, sondern nur eine punktuelle Wirkungsforschung gibt, folglich das Wissen über Schadstoffe und ihre Wirkungen noch recht gering ist und das Steuerrecht laufend angepaßt werden müßte.

## 4.3 Zukünftige Aspekte der Ausgabenpolitik

Im Abschnitt 3.2 sind bereits wichtige Aufgabenfelder für die Zukunft skizziert worden. In welchem Umfang diese Aufgaben gelöst werden können, wird auch davon abhängen, ob es gelingt, im Zuge einer umfassenderen Neuregelung des Finanzausgleichs die Finanzkraft wirtschaftsschwächerer Regionen zu stärken.

Für die Bundesrepublik Deutschland werden erhebliche Beschäftigungspotentiale im Dienstleistungssektor vermutet; dies gilt auch für Dienste im Humanbereich (z.B. Gesundheit, soziale Dienste, Bildung und Weiterbildung). Wird eine solche Ausweitung für wünschenswert gehalten, gleichzeitig aber eine Erhöhung der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt abgelehnt, so muß auch die Einkommensfrage im öffentlichen Dienst diskutiert werden, jedenfalls dann, wenn nicht an anderer Stelle gespart werden kann (soll). Anhänger solcher Überlegungen denken vor allem an eine Annäherung der Akademikergehälter an Facharbeitereinkommen<sup>23</sup>. Da aber Besitzstände nur schwer zu beseitigen sind, ist dieser Weg

<sup>20</sup> Vgl. H. Flassbeck: Die Standortqualität der Bundesrepublik Deutschland. In: Konjunkturpolitik, Heft 5/6, 1988.

<sup>21</sup> B. Seidel, F. Franzmeyer, J. Volz, D. Teichmann: Die Besteuerung der Unternehmensgewinne — Sieben Industrieländer im Vergleich. Gutachten im Auftrage des Bundesministers für Wirtschaft. In: Beiträge zur Strukturforchung, Heft 111, Berlin 1989.

<sup>22</sup> Zu diesem Vorschlag siehe Umwelt- und Prognose Institut (UPI): Öko-Steuern als marktwirtschaftliches Instrument im Umweltschutz — Vorschläge für eine ökologische Steuerreform. Heidelberg 1988.

<sup>23</sup> Vgl. z.B. H.-J. Krupp: Der Strukturwandel zu den Dienstleistungen und Perspektiven der Beschäftigungsstruktur. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1/1986, S. 156 f.

dornenreich; deshalb sollte — so die Forderung — zumindest Realeinkommenkonstanz angestrebt werden.

Der empirische Befund zeigt, daß seit Mitte der 70er Jahre die Bruttoeinkommen im öffentlichen Dienst erheblich langsamer als im Unternehmenssektor gestiegen sind. Damals waren die Durchschnittseinkommen im öffentlichen Dienst um über ein Viertel höher, 1989 waren die Unterschiede nahezu aufgehoben<sup>24</sup>. Im Vergleich zu den privaten Dienstleistungsunternehmen waren die Einkommen im öffentlichen Dienst 1970 um fast ein Fünftel höher (1970: 40 vH). Die Forderung nach Realeinkommenkonstanz war im öffentlichen Dienst, jedenfalls für den Durchschnitt der Beschäftigten, bereits in den 80er Jahren erfüllt. Insbesondere in den letzten Jahren haben sich die Gewerkschaften mit niedrigen Tarifierhöhungen begnügt, in der Hoffnung, daß die öffentlichen Arbeitgeber zusätzliche Stellen schaffen. Diese Hoffnungen sind aber nur teilweise erfüllt worden.

Von zentraler Bedeutung im Bereich der Sozialpolitik ist die 1992 anstehende Rentenreform. Mit ihr sollen die längerfristig drohenden finanziellen Ungleichgewichte des Alterssicherungssystems abgewendet werden. Vorgeesehen sind eine Koppelung der Rentendynamik an die Nettolöhne, die Erhöhung der Beitragssätze und des Bundeszuschusses, die Anhebung der Altersgrenzen, die Neubewertung beitragsfreier Zeiten (z.B. Arbeitslosigkeit) und familienpolitisch orientierte Maßnahmen. Sozial- und verteilungspolitisch problematisch<sup>25</sup> sind vor allem die vorgesehenen Leistungsminderungen durch Arbeitslosigkeit und Krankheit, ebenso die Nichtanerkennung von Kindererziehungszeiten bei erwerbstätigen Frauen sowie die Rente nach Mindesteinkommen. Die Leistungsverbesserungen kommen vor allem Frauen zugute, die nicht dauerhaft vollzeitbeschäftigt waren, aber über die Einkünfte des Ehemannes bereits abgesichert sind. Die Voraussetzungen für eine ausreichende Alterssicherung der sozial Schwachen (mit beitragsfreien Zeiten infolge von Arbeitslosigkeit oder Krankheit) dürften sich indes verschlechtern.

Damit die problematischen Wirkungen gemildert werden, müßte der Bund einen höheren Zuschuß als vorgesehen an die gesetzliche Rentenversicherung leisten. Dieser Bundeszuschuß ist im wesentlichen ein Ausgleich für staatliche Aufgaben, die der Gesetzgeber den Rentenversicherungsträgern zugewiesen hat und die nicht mit zweckgebundenen Beiträgen finanziert werden sollen (z.B. Familienlastenausgleich in der Rentenversicherung, Rente nach Mindesteinkommen, Ausfallzeiten, Leistungen nach dem Fremdretenrecht u.a.). Mindestens ein Viertel der Rentenausgaben dürfte auf diese Fremdlasten entfallen; neueste Berechnungen gehen sogar von über einem Drittel aus<sup>26</sup>. Gegenüber den 50er Jahren ist der Anteil des Bundeszuschusses an den Rentenausgaben ständig zurückgegangen, zuletzt betrug er nur noch 17,3 vH; auf diesem Niveau soll er festgeschrieben werden.

Grundsätzliche Kritik ist daran zu üben, daß der Gesetzentwurf viele Probleme, die durch den gesellschaftlichen Wandel langfristig entstehen bzw. schon heute aktuell sind, nicht oder nur unzureichend berücksichtigt. Dabei geht es insbesondere um Veränderungen in den Erwerbsverläufen, um die Erwerbstätigkeit von Frauen und um die Individualisierungstendenzen. Auch nach der Reform beruht die Alterssicherung im Grundsatz auf der Vorstellung, daß der Versicherte über den ganzen Lebenslauf hinweg vollzeitbeschäftigt und alleinverdienender Ehemann ist. Tatsache aber sind die langfristig hohe Arbeitslosigkeit und der Trend zu Beschäftigungsverhältnissen, die mit einer nur unzureichenden Absicherung im Alter verbunden sind<sup>27</sup>; dadurch dürfte der Anteil jener steigen, die im Alter nicht ausreichend versorgt sind (Mindestsicherungsproblem).

Ausgeblieben ist auch eine grundlegende Reform der Hinterbliebenensicherung. Das Alterssicherungssystem könnte spürbar entlastet werden, wenn die Hinterbliebenensicherung durch eine eigenständige Sicherung für jede Person ersetzt würde<sup>28</sup>. Damit angesprochen ist das Verhältnis von Ehe und Kindererziehung. Gefördert wird im Prinzip der Tatbestand Ehe, unabhängig von einer Kindererziehung. Dieser Tatbestand hat aber durch den gesellschaftlichen Wandel an Bedeutung verloren, und kinderlose Ehepaare sind in der Regel ohnehin gutgestellt. Stärker müßte vielmehr der Tatbestand Kindererziehung in Betracht gezogen werden; die eigenständige Sicherung für jede Person könnte dazu beitragen<sup>29</sup>.

Der Tatbestand Ehe wird im übrigen auch durch die Steuerpolitik gefördert: Stichwort ist das Steuersplitting. Das kinderlose Ehepaar mit nur einem Verdiener kommt in den Vorteil des Splittings, während Ehepartner, die beide arbeiten und Kinder erziehen, diesen Vorteil nur

<sup>24</sup> Die Entwicklungsunterschiede erklären sich überwiegend aus den niedrigeren Einkommenszuwächsen im öffentlichen Dienst, aber auch dadurch, daß der Anteil der höheren Einkommen ab- und die Teilzeitbeschäftigung überproportional zugenommen hat. Im warenproduzierenden Gewerbe hat sich hingegen das Durchschnittseinkommen auch deshalb erhöht, weil vom Arbeitsplatzabbau insbesondere Arbeitnehmer mit niedrigeren Qualifikationen und Einkommen betroffen waren.

<sup>25</sup> Vgl. im einzelnen Gesetzentwurf zur Rentenreform 1992: Neuorientierung erforderlich. Bearbeiter: E. Kirner, V. Meinhardt. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 23/89.

<sup>26</sup> Vgl. U. Rehfeld, H. Luckert, Die versicherungsfremden Leistungen der Rentenversicherung — Eine Schätzung von Häufigkeiten und Volumen. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Deutsche Rentenversicherung, Heft 1-2/1989, S. 43 ff.

<sup>27</sup> Vgl. im einzelnen H.-J. Krupp: Perspektiven einer Strukturreform der sozialen Alterssicherung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ vom 29.8.1987.

<sup>28</sup> Vgl. H.-J. Krupp, V. Meinhardt, J. Witte: Flexibilität und Mobilität in Raum, Beruf, Familie. Gutachten des DIW im Auftrag des Bundeskanzleramts, Berlin 1988 (unveröffentlichtes Manuskript).

<sup>29</sup> Vgl. H.-J. Krupp, V. Meinhardt, J. Witte: a.a.O.

eingeschränkt oder gar nicht nutzen können, jedoch den Splittingvorteil für Nur-Hausfrauen mitfinanzieren.

#### 4.4 Subventionspolitik

Ein Dauerbrenner ist die Diskussion um Höhe und Struktur der Subventionen, die eines der wichtigsten Instrumente der sektoralen und regionalen Strukturpolitik sind. Vielfalt und Größenordnung der Subventionen „stehen in einem provozierenden Kontrast zu der geringen Transparenz der Subventionskriterien und mangelnden Effizienzprüfungen im Hinblick auf die angestrebten Ziele“<sup>30</sup>. Dies auch deshalb, weil schon die Ziele selbst häufig unklar und widersprüchlich formuliert sind. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, wenn von vielen, insbesondere von den Anhängern des „reinen“ Marktmodells, eine pauschale (lineare) Kürzung aller Subventionen gefordert wird. Damit aber wird leichtfertig die wirkungsanalytische Betrachtung zugunsten einer rein fiskalischen aufgegeben.

Besonders subventionsintensiv<sup>31</sup> sind die Bereiche Verkehr, Landwirtschaft, Bergbau, Schiffbau und Luft- und Raumfahrzeugbau. Alles in allem haben strukturkonservierende Maßnahmen noch immer das größte Gewicht. Dies hängt vor allem mit den Hilfen für die Landwirtschaft zusammen und stimmt bedenklich: Der Agrarsektor wird sich der notwendigen Rückkehr zu marktwirtschaftlicher Preisgestaltung und dem damit einhergehenden Abbau protektionistischer Maßnahmen auf Dauer nicht verschließen können. Das zunehmende Bedürfnis nach qualitativ hochwertigen und gesundheitlich unbedenklichen Nahrungsmitteln wird durch die Subventionspraxis — und die EG-Agrarpolitik — mehr gehemmt denn gefördert (Stichwort: Agrarfabriken). Ökologische Ziele und Instrumente müssen gerade hier viel stärker als bisher berücksichtigt werden.

Im Schiffbau-, Stahl- und Kohlebereich ist es insbesondere die regionale Konzentration der Probleme, die den Einsatz staatlicher Hilfen erfordern. Diese Hilfen dienen im geringeren Maße der Konservierung von Produktionsstrukturen, vor allem geht es um die Gestaltung eines sozialverträglichen Strukturwandels.

Problematisch ist das staatliche Engagement bei technologischen Großprojekten. Einschlägige Erfahrungen gibt es in der Förderung der Kernenergie. Das Projektrisiko hat hier in erster Linie der Staat getragen. Die Forschungsförderung ist auch eine Frage des Erkenntniszieles. Wir wissen viel über Kernspaltung und Kernfusion, aber schon sehr viel weniger über Folgewirkungen (ihre Erforschung wurde jahrelang systematisch ausgeblendet); sehr wenig wissen wir hingegen über die Wirkung von Pflanzenschutzmitteln in der Nahrungskette. In der Forschungsförderung wird in klassischer Weise die Verschmelzung von wirtschaftlicher und politischer Macht dokumentiert.

Zweifel sind auch an der Effizienz der Wohnungsbauförderung angebracht. Kritik ruft vor allem die Tatsache hervor, daß in zunehmendem Maße Steuerausfälle durch den Erwerb bestehender Wohnungen in Kauf genommen werden, diese Mittel dann aber fehlen, um zusätzlichen Wohnraum, vor allem im sozialen Mietwohnungsbau, zu schaffen. Begünstigt wird nicht nur die Vermögensbildung für Eigennutzung, sondern auch die reine Kapitalanlage<sup>32</sup>.

Ein Schwerpunkt künftiger Politik wird also die Umstrukturierung der Subventionen sein müssen — bei gleichzeitiger Begrenzung des Gesamtvolumens. Dies setzt freilich eine differenzierte Wirkungsanalyse sämtlicher Subventionsarten und -formen voraus; sie ist bisher unterblieben.

#### 4.5 Umweltschutzpolitik

Bekanntlich ist das Sozialprodukt nur ein unzulänglicher Indikator für Lebensqualität. Das von der Statistik erfaßte Wachstum ist immer auch Ausdruck von Umweltzerstörung. Ein Problem ist, daß Umweltgüter zwar knapp sind, doch vielfach keine Preise existieren, weil die Güter bzw. Präferenzen nicht eindeutig definiert sind und „Umwelt“ kein für sich produzierbares Gut ist, sondern in anderen Gütern inkorporiert ist.

Die theoretische Behandlung der Umweltproblematik erfolgt mit Hilfe der Theorie der externen Effekte und der öffentlichen Güter (Kapitel 2.1). Der Staat ist also legitimiert einzugreifen, durch sein Handeln sollen die Externalitäten internalisiert werden. In der Praxis ist es natürlich schwierig, den Umfang der Interventionen abzugrenzen. Die Frage ist, ob und in welchem Umfang alle Folgewirkungen erfaßt und entsprechend zugeteilt werden können. Auch fehlen zumeist geeignete Instrumente, weil wir vielfach noch zu wenig wissen: Die Definition von Grenzwerten ist immer auch Ausdruck der Begrenztheit unseres Wissens.

Dessen ungeachtet wäre schon viel erreicht, wenn die Wirkungsforschung verstärkt und die Kenntnisse von heute in Politik umgemünzt würden. An erster Stelle muß der vorbeugende Umweltschutz über den Hebel „technischer Fortschritt“ intensiviert werden. Hier sind politische Vorgaben, also für alle verbindliche Rahmenbedingungen, in Form von Anreizen und Normen erforderlich. Sie müssen „offen“ in dem Sinne sein, daß der Status quo nicht festgeschrieben wird, sondern innovative Unternehmen, die ständig auf der Vorteilssuche sind, angeregt werden, immer wieder neue Produkte und Produktions-

<sup>30</sup> DIW-Strukturberichterstattung 1987: Exportgetriebener Strukturwandel bei schwachem Wachstum. Beiträge zur Strukturforchung, Heft 103, Berlin 1988, S. 155.

<sup>31</sup> Ebenda, S. 161.

<sup>32</sup> Ebenda, S. 168.

verfahren aufzuspüren, die alte Produkte und Produktionsverfahren ablösen. (Insofern besteht auch kein Zielkonflikt zwischen „Umweltschutz“ und Beschäftigung: Nicht das Niveau ändert sich, sondern die Struktur der Nachfrage). Je allgemeinverbindlicher die Vorgaben, um so weniger wettbewerbsverzerrende Wirkungen gehen von ihnen aus. Als Instrumente werden Mengenvorgaben (z.B. Emissionszertifikate), Preisvorgaben (Abgaben, aber letztlich auch Ge- und Verbote), die Gefährdungshaftung oder auch das Mittel einer obligaten Umwelthaftpflichtversicherung diskutiert.

Schärfere Normen erhöhen natürlich auch die Anforderungen an die Qualität des staatlichen Infrastrukturangebots. Soll z.B. der Individualverkehr eingedämmt werden, so setzt dies eine wesentlich höhere Qualität des ÖPNV voraus. Gefordert ist der Staat auch, wenn es um die Lösung des Altlastenproblems geht, weil hier das Verursacherprinzip oft nicht mehr greift. Aktivitäten dieser Art sind ausgabewirksam. Per Saldo aber kann ein Mehr an Umweltschutz nicht automatisch gleichgesetzt werden mit höheren Staatsausgaben. Umweltschutz vollzieht sich in erster Linie im privaten Sektor, ein starker Staat setzt die Rahmenbedingungen.

## 5. Schlußbemerkung

Die Politik hat in den 80er Jahren vielfältigen Handlungsbedarf für die 90er Jahre erzeugt. In dieser Studie sind einige Bereiche skizziert worden. In der Mehrzahl handelt es sich dabei eher um „traditionelle“ Staatsaufgaben, die natürlich vor dem Hintergrund der ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklung immer wieder aktualisiert werden müssen. Und sicher ist, daß eine weitere Rückführung dieser Staatsaufgaben unerwünschte prozeß- und verteilungspolitische Konsequenzen hätte, jedenfalls solange keine gesellschaftlich akzeptierten Alternativlösungen vorliegen. Eine solche Strategie negiert die

Wechselwirkung, die zwischen Staatshaushalt und Gesamtwirtschaft besteht. Diese Wechselwirkung gilt es in Zukunft wieder sehr viel stärker zu beachten.

Eine Lösung der skizzierten Probleme wird kaum möglich sein, wollte sich die Politik in dem Rahmen bewegen, den die finanzpolitischen Eckwerte anstreben: Konstanz der Steuerquote, weitere Senkung des Anteils der Staatsausgaben am Sozialprodukt. Bezüglich der Staatsverschuldung wenig dramatisch wäre eine Entwicklung, in der die Ausgaben etwa parallel zum nominalen Sozialprodukt verlaufen. Eine solche Politik würde nun nicht bedeuten, daß sie Gestaltungsspielraum allein durch zusätzliche Ausgaben bezieht. Gestaltende Politik heißt auch, das Bestehende immer wieder kritisch zu überprüfen, um rationale und zielgerichtete Umstrukturierungen politisch zu ermöglichen (z.B. Subventionspolitik). In wichtigen Bereichen sind vermehrte Staatsaktivitäten auch nicht zwangsläufig mit zusätzlichen Ausgaben verbunden: Eine wirksame Umweltpolitik z.B. wird sich auf das Setzen von Normen und Anreizen konzentrieren.

Die Überlegungen in dieser Studie sind vor der Umwälzung in der DDR angestellt worden. Für die Bundesrepublik sind sie nach wie vor relevant. Klar ist aber auch, daß sich die Prioritäten im staatlichen Aufgabenkatalog aufgrund der jüngsten politischen Entwicklung ändern werden und die öffentlichen Haushalte in beträchtlichem Umfang Mittel zur Sanierung und zum Ausbau der Infrastruktur in der DDR bereitstellen müssen. Diese Mittel können aufgebracht werden durch die mit dem anhaltenden Konjunkturaufschwung in der Bundesrepublik verbundenen Mehreinnahmen des Staates, durch Mittelleinsparungen an anderer Stelle (Verteidigung, Subventionen) und den Verzicht auf Steuersenkungen. Ob und in welchem Umfang Steuererhöhungen notwendig werden, läßt sich gegenwärtig nicht abschätzen. Bevor darüber zu entscheiden wäre, müßte zunächst Klarheit über die konkrete Verwendung der Mittel bestehen.