

Ökonomische und politische Hemmnisse einer Erhöhung der Staatsquote

Fritz Rahmeyer

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Rahmeyer, Fritz. 1975. "Ökonomische und politische Hemmnisse einer Erhöhung der Staatsquote." Köln: Bund-Verlag.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:

Deutsches Urheberrecht

Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:

<https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/>



Fritz Rahmeyer

Ökonomische und politische
Hemmnisse einer
Erhöhung der Staatsquote

Bund-Verlag

Fritz Rahmeyer
Ökonomische und politische Hemmnisse
einer Erhöhung der Staatsquote

Fritz Rahmeyer

Ökonomische und politische Hemmnisse einer Erhöhung der Staatsquote

Bund-Verlag · Köln

© 1975 by Bund-Verlag, Köln
ISBN 3 7663 00482
Druck: Druckhaus Deutz, Köln
Printed in Germany 1975

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG	11
2	REFORMPOLITIK UND LANGZEITPROGRAMM DER SPD	15
2.1	<i>Begründung und Abgrenzung der Reformpolitik</i>	16
2.1.1	Die pluralistische Prozeßpolitik – Prämissen und Eigenschaften	17
2.1.2	Das soziale und strukturelle Ungleichgewicht	21
2.1.3	Ziele und Merkmale der Reformpolitik	24
2.2	<i>Das Langzeitprogramm der SPD</i>	25
2.2.1	Grundwerte und Ziele des Langzeitprogramms	25
2.2.2	Der ökonomische Rahmen des Langzeitprogramms	27
3	ÖKONOMISCHE HEMMNISSE EINER ERHÖHUNG DER STAATSDQUOTE	32
3.1	<i>Entwicklung und Struktur der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik</i>	33
3.1.1	Abgrenzungen und Begriffsbestimmungen zur Staatsquote	34
3.1.1.1	Die Abgrenzung zwischen privatem und öffentlichem Sektor der Wirtschaft	34
3.1.1.2	Die Staatsquote als Indikator staatlicher Aktivität	36
3.1.1.2.1	Die Abgrenzung der Staatsausgaben	36
3.1.1.2.2	Die Wahl der Sozialproduktsgröße	38
3.1.1.2.3	Der Aussagegehalt der Staatsquote	39
3.1.2	Entwicklung und Struktur der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik	42
3.1.2.1	Entwicklung und Struktur der öffentlichen Gesamtausgaben	42

3.1.2.2	Entwicklung und Struktur der Ausgaben der Gebietskörperschaften	46
3.1.2.3	Entwicklung und Struktur der öffentlichen Investitionen	50
3.1.2.4	Entwicklung und Struktur der Personalausgaben	57
3.1.3	Projektionen und Planungen der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik	62
3.1.3.1	Die Perspektivprojektion der Bundesregierung zur wirtschaftlichen Entwicklung	62
3.1.3.2	Die mittelfristige Finanzplanung der Gebietskörperschaften	70
3.1.3.3	Die mittelfristigen Zielprojektionen der Gewerkschaften und Unternehmerverbände	73
3.2	<i>Wirtschaftswachstum und Erhöhung der Staatsquote</i>	76
3.2.1	Die Wechselwirkungen zwischen Wirtschaftswachstum und Reformpolitik	77
3.2.2	Auswirkungen der Reformpolitik auf das Wirtschaftswachstum	80
3.2.2.1	Der Trend des Wirtschaftswachstums	81
3.2.2.2	Inhaltliche Reformen und Wirtschaftswachstum	82
3.2.3	Das Dilemma der Wachstums- und Reformpolitik	85
3.3	<i>Inflation und Erhöhung der Staatsquote</i>	86
3.3.1	Die Preisentwicklung im privaten und öffentlichen Sektor	87
3.3.1.1	Das Problem der Preisstruktur	87
3.3.1.2	Preisvergleich zwischen privatem und öffentlichem Sektor	93
3.3.1.3	Differenzierung der Preiserhöhungen im öffentlichen Sektor nach Gebietskörperschaften	99
3.3.1.4	Erklärungsansatz für die Preisschere zwischen privatem und öffentlichem Sektor	101
3.3.2	Öffentlicher Haushalt und Inflation	104
3.3.3	Konsequenzen für die reale Staatsquote	107
3.4	<i>Stabilitätspolitik und Erhöhung der Staatsquote</i>	110
3.4.1	Die ausgabenorientierte Stabilitätspolitik als Hemmnis für eine Erhöhung der Staatsquote	111
3.4.1.1	Die Dominanz der Ausgabenpolitik innerhalb der antizyklischen Fiskalpolitik	112

3.4.1.2	Modell und Realität der kurzfristigen staatlichen Investitionstätigkeit	117
3.4.1.3	Erklärungsansatz des staatlichen Investitionsverhaltens	134
3.4.1.4	Zusammenfassung	140
3.4.2	Konsequenzen für die Stabilitätspolitik	142
3.5	<i>Die Finanzierung einer höheren Staatsquote</i>	151
3.5.1	Gesamtwirtschaftliche Erfordernisse einer höheren Staatsquote	152
3.5.2	Finanzierungsformen und Finanzierungsstruktur der öffentlichen Ausgaben	154
3.5.2.1	Steuern und Kredite als staatliche Finanzierungsinstrumente	154
3.5.2.2	Die Finanzierungsstruktur der öffentlichen Ausgaben	157
3.5.3	Auswirkungen der Finanzierungsformen auf das Stabilitätsziel	160
3.5.3.1	Auswirkungen der Steuerfinanzierung auf das Stabilitätsziel	160
3.5.3.2	Auswirkungen der Kreditfinanzierung auf das Stabilitätsziel	164
3.5.4	Auswirkungen der Finanzierungsformen auf das Wirtschaftswachstum	168
3.5.5	Auswirkungen der höheren Staatsquote auf die Einkommensverteilung	169
4	POLITISCH–ADMINISTRATIVE HEMMNISSE EINER AUSGABENINTENSIVEN REFORMPOLITIK	174
4.1	<i>Administrationsinterne Hemmnisse einer ausgabenintensiven Reformpolitik</i>	178
4.1.1	Die Kritik der mittelfristigen Finanzplanung unter dem Aspekt der Reformpolitik	178
4.1.2	Das Regierungsplanungssystem der Bundesregierung	183
4.1.2.1	Das Frühkoordinierungssystem	184
4.1.2.2	Die langfristige Aufgabenplanung	188
4.2	<i>Gruppeninteressen, Verteilungskampf und Reformpolitik</i>	195
4.2.1	Die verteilungspolitischen Zielsetzungen der Gewerkschaften und Unternehmerverbände	196

4.2.2 Privater Verteilungskampf und Wachstumszyklus	199
4.2.3 Auswirkungen des gesamtwirtschaftlichen Verteilungskampfes	205
4.2.4 Die Stellung der Unternehmerverbände und Gewerkschaften zur Reformpolitik	208
4.2.5 Ansatzpunkte einer neuen Gewerkschaftspolitik	216
5 ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	225
Literaturverzeichnis	238

VERZEICHNIS DER TABELLEN UND SCHAUBILDER

I. Verzeichnis der Tabellen

<i>Tab. 1:</i> Die Entwicklung der Staatsausgaben und der Staatsquote in der Bundesrepublik, 1961–1973	43
<i>Tab. 2:</i> Die Struktur der öffentlichen Gesamtausgaben, 1961–1973	45
<i>Tab. 3:</i> Die Entwicklung und Struktur der Realausgaben, 1950–1973	45
<i>Tab. 4:</i> Die Entwicklung und Struktur der Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften nach Ausgabearten, 1963–1973	47
<i>Tab. 5:</i> Anteil der Gebietskörperschaften an den öffentlichen Gesamtausgaben	48
<i>Tab. 6:</i> Anteil der Gebietskörperschaften an den öffentlichen Investitionen, 1950–1971	49
<i>Tab. 7:</i> Die öffentlichen Investitionen nach Investitionsformen, 1961–1971	55
<i>Tab. 8:</i> Kennziffern öffentlicher Investitionstätigkeit	55
<i>Tab. 9:</i> Entwicklung der Verwendungsstruktur des BSP, 1950–1973	56
<i>Tab. 10:</i> Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften, 1961–1971	59
<i>Tab. 11:</i> Die Perspektivprojektion der Bundesregierung zur wirtschaftlichen Entwicklung bis 1985	64
<i>Tab. 12:</i> Kennziffern staatlicher Aktivität, 1970–1985	65
<i>Tab. 13:</i> Vergleich der Projektionen der Bundesregierung, des DIW und des Langzeitprogramms	66
<i>Tab. 14:</i> Die mittelfristige Ausgabenplanung des Bundes, 1967–1973	71

<i>Tab. 15:</i>	Projektion der jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten des BSP durch BMWF, GDGW und DGB	73
<i>Tab. 16:</i>	Projektion der Investitionstätigkeit durch BMWF, GDGW und DGB, 1971–1976	74
<i>Tab. 17:</i>	Projektion der Einkommensverwendung durch BMWF, GDGW und DGB, 1971–1976	74
<i>Tab. 18:</i>	Entwicklung der relativen Preise der Verwendungskategorien des BSP, 1961–1980	89
<i>Tab. 19:</i>	Vergleich der Effektivlohnsteigerungen in der Industrie (ohne Energiewirtschaft und Bausektor) und im Bauhauptgewerbe, 1966–1972	92
<i>Tab. 20:</i>	Die Preissteigerungen der öffentlichen Investitionen, 1961–1971	92
<i>Tab. 21:</i>	Die Preissteigerungen im privaten und öffentlichen Sektor, 1961–1971	96
<i>Tab. 22:</i>	Die durchschnittliche jährliche Preiserhöhung der privaten und staatlichen Anlageinvestitionen, 1961–1973	97
<i>Tab. 23:</i>	Preissteigerungen der Anlageinvestitionen der Gebietskörperschaften, 1961–1973	100
<i>Tab. 24:</i>	Tarifliche Stundenlöhne bzw. Monatsgehälter für Arbeiter und Angestellte nach Wirtschaftsbereichen, 1960–1972	103
<i>Tab. 25:</i>	Bruttolohn drift in der Gesamtwirtschaft und im öffentlichen Dienst, 1962–1972	103
<i>Tab. 26:</i>	Entwicklung der nominalen und realen Staatsquote, 1961–1973	107
<i>Tab. 27:</i>	Entwicklung der Staatsquote bei Inflation, 1966–1971	110
<i>Tab. 28:</i>	Das Verhältnis von privaten zu öffentlichen Investitionen, 1961–1971	120
<i>Tab. 29:</i>	Vergleich des Wachstumszyklus des BSP mit dem Preiszyklus, 1955–1972	122
<i>Tab. 30:</i>	Die jährliche Entwicklung der öffentlichen Gesamtausgaben und Investitionen, 1961–1972	125
<i>Tab. 31:</i>	Die Preisentwicklung in konjunkturellen Abschwungphasen (II/1965–II/1967 und II/1970–III/1972)	128
<i>Tab. 32:</i>	Die Entwicklung der Gesamtausgaben und Investitionen der Gebietskörperschaften, 1966–1972	132
<i>Tab. 33:</i>	Die Höhe der öffentlichen Investitionen in Abhängigkeit von der Veränderung des Überschusses in der laufenden Rechnung, 1961–1972	134

Tab. 34: Die Finanzierungsstruktur der Gemeindeausgaben, 1963–1971 .	136
Tab. 35: Die Finanzierungsstruktur der öffentlichen Gesamtausgaben, 1961–1972	157
Tab. 36: Die Finanzierungsstruktur der Ausgaben der Gebietskörperschaften	158
Tab. 37: Die durchschnittliche Zinsbelastung der Gebietskörperschaften, 1966–1971	159
Tab. 38: Projektion verteilungspolitisch relevanter Größen durch BMWF, GDGW und DGB, 1971–1976	197

II. Schaubilder

<i>Schaubild 1:</i> Vergleich der Entwicklung von Bruttosozialprodukt und öffentlichem Gesamthaushalt, 1962–1973	127
<i>Schaubild 2:</i> Vergleich der Entwicklung des Bruttosozialprodukts, der privaten und der staatlichen Investitionen, 1955–1973 . . .	130
<i>Schaubild 3:</i> Die Veränderung des Überschusses in der laufenden Rechnung des öffentlichen Gesamthaushalts und der Investitionsausgaben, 1962–1973	136

1 Einleitung

Die Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität (Preisniveaustabilität, Vollbeschäftigung, Ausgleich der Zahlungsbilanz) und einer hohen Wachstumsrate der gesamtwirtschaftlichen Produktion standen lange Zeit unangefochten im Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik. Hier konnten im internationalen Vergleich eindrucksvolle Erfolge erzielt werden. Die Dominanz des privatwirtschaftlichen Sektors und des Regelungsmechanismus Markt war in klassischer und keynesianischer Tradition unbestritten. Der Aufgabenbereich des Staates beschränkte sich auf eine *Residualfunktion*, auf eine *Lückenbüßerrolle* zur Sicherung von Stabilität, Wachstum und sozialem Frieden.

Heute hat sich die Problemstellung für Wirtschaft und Politik gewandelt. Neben die Stabilitäts- und Wachstumspolitik, also Aktivitäten zur Sicherung des Niveaus der gesamtwirtschaftlichen Produktion (Funktionsziele), treten zunehmend Überlegungen und Aktivitäten bezüglich Qualität, Distribution und Allokation der Produktion (Gestaltungsziele). Die Zielsetzung der Politik und der Analysebereich der ökonomischen Theorie haben sich nicht autonom als Folge neuer politischer Machtverhältnisse verändert, sondern insbesondere als Folge der bedrohlichen Fehlentwicklungen, Mangellagen und Engpässe der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung, die aus der pluralistischen Prozeßpolitik als dem in der Bundesrepublik herrschenden Politiktyp resultieren. Engpässe in Wirtschaft und Gesellschaft haben den entscheidenden Anstoß zu einer Ausweitung der Zielsetzung der Politik und des Analysebereichs der Ökonomie gegeben.

Politischer Markstein und Reflex der veränderten Aufgabenstellung in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik der Bundesrepublik ist die von der Bundesregierung der sozial-liberalen Koalition seit 1969 intendierte und mit hohem Anspruch versehene »Politik der inneren Reformen«. Von Seiten der politischen Parteien fand sie eine strategische und konzeptionelle Ergänzung durch die Vorlage des Langzeitprogramms der SPD im Sommer 1972. Das Langzeitprogramm führte insofern zu einer Anregung und zu einem neuen Aspekt der Diskussion um die Reformpolitik, als es seinen programmatischen Aussagen und Forderungen einen quantifizierten ökonomischen Rahmen vorschaltete, der die Anforderungen der einzelnen Reformbereiche an das Sozialprodukt ausdrückte. Als zentrale ökonomische

mische Bedingung der quantitativen, ausgabenintensiven Reformpolitik wird die Erhöhung des Staatsanteils am Sozialprodukt angesehen. Das Langzeitprogramm stellt ein Novum in der parteipolitischen Geschichte dar und verdient auch im wissenschaftlichen Raum die gebührende Beachtung.

Aus den genannten Problemveränderungen in Politik und Ökonomie resultiert das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit. Ihr Gegenstand ist die Analyse der ökonomischen und politischen Hemmnisse und der Durchsetzbarkeit einer höheren Staatsquote und einer ausgabenintensiven Reformpolitik unter den gegebenen Bedingungen von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Reformpolitik zielt nicht nur auf die Sicherung und Förderung der Funktionsfähigkeit des privatwirtschaftlichen Produktionsprozesses und die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung ab, sie stellt zugleich erhöhte und veränderte Anforderungen an das ökonomische System und die politischen Akteure im privaten und staatlichen Sektor. Auf der kreislaufmäßigen, gesamtwirtschaftlichen Ebene ergeben sich aus der notwendigen Umstrukturierung der Verwendung des Sozialprodukts (Erhöhung der Staatsquote, Senkung der privaten Konsum-/Investitionsquote) neuartige Anforderungen an die staatliche Wirtschaftspolitik. Sie resultieren aus dem abnehmenden Wachstumsspielraum der Wirtschaft, den entsprechend geringer wachsenden finanziellen Mitteln, den inflationären Preissteigerungen und der Praxis der staatlichen Stabilisierungsstrategie. Insbesondere stellt sich für die Durchsetzung der höheren Staatsquote das Problem, ob und wie kurz- und längerfristige Ziele der Wirtschaftspolitik gleichzeitig und nebeneinander realisiert werden können (z. B. das Stabilitätsziel und die Erhöhung der staatlichen Investitionsquote) und ob die Erfüllung des Stabilitäts- und Wachstumsziels eine Bedingung für die Erhöhung der Staats- und Investitionsquote ist. Diese Problematik bewegt sich noch im herkömmlichen ökonomischen Bereich.

Die auf der Kreislaufebene erkannten ökonomischen Hemmnisse sind weniger objektiv als überwiegend durch die interessengeleiteten Verhaltensweisen der privaten und staatlichen Akteure bedingt. Die privaten Akteure (insbesondere die Unternehmerverbände und die Gewerkschaften) fordern einerseits vom Staat reformpolitische Aktivitäten (z. B. die bessere Versorgung mit Infrastrukturinvestitionen), andererseits resultieren daraus eine Reihe von Konsequenzen für ihre eigenen Verhaltensweisen. Diese zwei Seiten der Reformpolitik führen zu Konsens-Konflikt-Prozessen zwischen den beteiligten Akteuren des privaten und öffentlichen Sektors. Es stellt sich das Problem, ob die ausgabenintensive Reformpolitik bei den gegebenen Verhaltensweisen der Akteure realisierbar ist. Im privaten Sektor gilt diese Frage insbesondere angesichts des zwischen Gewerkschaften und Unternehmern ausgetragenen Verteilungskampfes, der sich bei der Verfolgung des Ziels einer höheren Staatsquote noch ausweitete und verschärfte, und deren unterschiedliche Interessen in bezug auf die konkrete inhaltliche Ausrichtung der Reformpolitik. Eine Erhöhung der Staatsquote ist für die Reformpolitik unzureichend, wenn damit

nicht gleichzeitig die Rationalität der Allokation innerhalb des staatlichen Sektors erhöht wird. Das gilt vornehmlich für das kurz- und langfristige Ausgabeverhalten der öffentlichen Haushalte und die unzureichend ausgebildete Problemlösungsfähigkeit des Regierungssystems. Die Durchsetzung der ausgabenintensiven Reformen und der darauf ausgerichteten wirtschaftspolitischen Aktivitäten verlangt darüber hinaus einen grundlegenden politischen Konsens innerhalb des Regierungssystems und zwischen den Gruppen des privaten Sektors. Die Diskussion dieser Problematik verläßt den engen ökonomischen Bereich. Die Konsensbeschaffung wird als das spezifisch politische und als das zentrale Problem der Durchsetzbarkeit der Reformpolitik angesehen. Somit wird hier die These vertreten, daß der Durchsetzung der Reformpolitik und der Erhöhung der Staatsquote nicht nur externe Hemmnisse aus dem privaten Sektor, sondern auch interne Hemmnisse aus dem politisch-administrativen Bereich entgegenstehen.

Methodisch wird in dieser Arbeit nicht so vorgegangen, daß die Bedingungen im ökonomischen und politischen Bereich aufgezeigt werden, die zur Realisierung einer höheren Staatsquote und der ausgabenintensiven Reformpolitik erforderlich sind. Lediglich normative, definitorische und konzeptionelle Überlegungen zu dem genannten Problembereich sind unzureichend, da sie keine Antwort auf die hier interessierende zentrale Frage der Durchsetzbarkeit und Realisierbarkeit der Reformpolitik erlauben. Vielmehr wird die Vorgehensweise gewählt, daß in einer empirischen Analyse, also in beschreibender und erklärender Absicht, die Hemmnisse der ausgabenintensiven Reformpolitik diskutiert werden. Es wird nicht gefragt, welche neuen und anspruchsvollen Reformstrategien vom Regierungssystem angesichts der Anforderungen der Reformpolitik zu erarbeiten sind, vielmehr steht die Frage im Mittelpunkt, welche Hemmnisse sich aus der gegenwärtig praktizierten Wirtschaftspolitik und aus den Verhaltensstrategien der politischen Akteure für die neue Zielsetzung ergeben und warum die bisherigen Reformansätze zur Erhöhung der Rationalität im politisch-administrativen Bereich gescheitert sind. Nur ansatzweise und schwerpunktmäßig, nicht aber durchgehend, werden Vorschläge zur Verbesserung der ökonomischen und politischen Bedingungen der Reformpolitik aufgezeigt.

An dieser Stelle wird erforderlich, die hier vertretene, im Verlauf der nachfolgenden Analyse näher zu begründende Annahme über das Zuordnungsverhältnis von Politik und Ökonomie, konkret: über den Autonomiegrad des politisch-administrativen Systems zu explizieren. Es wird ausgegangen von der These der *relativen* Autonomie des Staates gegenüber Ökonomie und Gesellschaft. Sie bedeutet eine Abgrenzung gegenüber zwei anderen in der Literatur vertretenen Positionen:

- die These marxistischer Theoretiker, die den Staat als ausführendes Organ der Interessen des Monopolkapitals betrachten und ihm jegliche Autonomie absprechen;

- die optimistische Version der Vertreter der modernen politischen Regierungslehre, die charakterisiert werden kann als eine Auffassung, »... nach der
1. der Produktionsprozeß Probleme generiert, die ökonomisch nicht gelöst werden können, die deshalb
 2. auf den Staat als politische »Aufgabe« überwälzt werden und
 3. vom Staat mittels Form- und Funktionsveränderung (Planung) umgehend und vollständig gelöst werden.«¹

Das Regierungssystem verfügt in dieser Interpretation über einen hohen Autonomiegrad, der ihm die lückenlose Kontrolle seiner Umwelt erlaubt. Das Hauptziel der Regierungslehre in praktischer Absicht ist die Reform der Organisationsstruktur von Regierung und Verwaltung.

Die These von der relativen Autonomie beinhaltet die Anerkennung eines grundlegenden eigenständigen Handlungsspielraums des Staates gegenüber den autonomen Gruppen, allerdings in dem Wissen, daß dieser nicht unbegrenzt, sondern durch ökonomische und soziale, interessenvermittelte Funktionszusammenhänge begrenzt ist. Eine nähere Auslotung des staatlichen Handlungsspielraums ist durch lediglich theoretische Überlegungen nicht möglich, sie bedarf im Einzelfall der empirischen Analyse.

Die Hemmnisse der ausgabenintensiven Reformpolitik und der Erhöhung der Staatsquote werden in drei großen Schritten diskutiert und analysiert. Am Anfang stehen die Kennzeichnung der pluralistischen Prozeßpolitik und die Begründung und Charakterisierung der Reformpolitik (2). Im zweiten Teil werden in einer empirischen Analyse die ökonomischen Hemmnisse einer Erhöhung der Staatsquote und der staatlichen Investitionsquote beschrieben und erklärt (3). Im Vordergrund steht dabei der Zusammenhang zwischen Stabilitäts- und Reformpolitik und die Finanzierungsproblematik der höheren Staatsquote. Auf der politisch-administrativen Ebene ergeben sich aus den gegebenen Verhaltensweisen der Gruppen und Verbände des privaten Sektors und der Notwendigkeit der Konsensbeschaffung innerhalb des Regierungssystems und gegenüber der sozio-ökonomischen Umwelt für wirtschafts- und reformpolitische Aktivitäten Hemmnisse für die ausgabenintensive Reformpolitik. Auf diesen Problemkomplex wird im Anschluß daran eingegangen (4). Zum Abschluß werden die Ergebnisse der Analyse und die sich daraus abzeichnenden Konsequenzen für die Akteure der Wirtschaftspolitik zusammengefaßt (5).

¹ V. Ronge, G. Schmieg, *Restriktionen politischer Planung*. Frankfurt/Main 1973, S. 15.

2 Reformpolitik und Langzeitprogramm der SPD

Die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik war in der Vergangenheit vorwiegend an der Förderung einer raschen und stabilen wirtschaftlichen Expansion und dabei betont ordnungspolitisch ausgerichtet. Letzteres manifestiert sich in der Tatsache, daß trotz der Wachstumsorientierung eine eigenständige wachstumspolitische Konzeption nicht entwickelt wurde. Wirtschaftswachstum wurde als das Ergebnis von Millionen von Einzelentscheidungen der privaten Haushalte und Unternehmen angesehen,¹ nicht aber als ausdrückliches Ziel des Wirtschaftsprozesses. Die Sicherung der marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung galt als die beste Voraussetzung für das Wachstum der Wirtschaft. Angesichts des raschen Wiederaufbaus und anfänglich hoher und stabiler Wachstumsraten (»Wirtschaftswunder«) schien dieses Prozeßvertrauen in den Markt auch ohne Einschränkung gerechtfertigt zu sein. Mit der Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Verknappung der Arbeitskräfte, Auslastung der Produktionskapazitäten und der Infrastruktur, Beginn des Verteilungskampfes) ging Ende der fünfziger Jahre diese »... ›goldene‹, weil wirtschaftspolitisch fast unproblematische Zeit«² zu Ende. Spätestens die Rezession 1966/67 zerstörte den Glauben an die Selbstregulierung und die Selbstheilungskräfte des Marktes und machte den Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und marktwirtschaftlicher Ordnung fragwürdig.³ Auch wurde zunehmend erkannt, daß die Priorität der privatwirtschaftlichen Expansion in der Wiederaufbauphase zu einer Vernachlässigung des Ausbaus kollektiver Leistungen und Einrichtungen geführt hatte und von negativen Folgeerscheinungen in

1 Vgl. Jahresgutachten 1967 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (im folgenden kurz: Jahresgutachten), Z. 278 ff.; 1 A. Woll, Wachstum als Ziel der Wirtschaftspolitik. Walter Eucken Institut. Vorträge und Aufsätze 22. Tübingen 1968, S. 28.

2 H. Körner, Die gesellschaftliche Dimension der Wirtschaftspolitik. Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 22 (1971), S. 2.

3 »Die Bedeutung der Rezession von 1966/68 kann überhaupt nicht hoch genug eingeschätzt werden. Rein ökonomisch betrachtet war sie freilich kaum mehr als ein relativ leichter konjunktureller Rückschlag. Politisch-psychologisch bezeichnet sie das Ende einer Epoche... Das Gefühl fragloser Sicherheit und blinden Zutrauens in die Stabilität des bestehenden Wirtschaftssystems wird nicht mehr wiederkehren.« P. v. Oertzen, Die Zukunft des Godesberger Programms. Zur innerparteilichen Diskussion der SPD. In: H. Flohr, K. Lompe, L. F. Neumann, (Hrsg.), Freiheitlicher Sozialismus. Beiträge zu seinem heutigen Selbstverständnis. Bonn-Bad Godesberg 1973, S. 94.

Wirtschaft und Gesellschaft begleitet war. Die Väter der sozialen Marktwirtschaft hatten versäumt, eine begleitende gesellschaftspolitische Konzeption mit einer Betonung der Verbesserung der öffentlichen Leistungen und der Gestaltung der Umwelt zu erarbeiten.⁴ Seit Mitte der sechziger Jahre setzten dann Überlegungen zu einer neuen Konzeption der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik ein, die in der »neuen Wirtschaftspolitik« der Globalsteuerung und der »Politik der inneren Reformen« der sozial-liberalen Koalition ihren Ausdruck fanden. Die Vorlage des Langzeitprogramms der SPD (1972) aktivierte und strukturierte die Diskussion um die Reformpolitik in der Öffentlichkeit und steckte vor allem den ökonomischen Rahmen für sie ab. Im folgenden wird im ersten Schritt die Reformpolitik der Bundesregierung begründet und abgegrenzt (2.1). Darauf wird das Langzeitprogramm der SPD als der erste konzeptionelle Ausfluß der Reformdiskussion in der Öffentlichkeit vorgestellt (2.2).

2.1 BEGRÜNDUNG UND ABGRENZUNG DER REFORMPOLITIK

Die Entwicklung und Durchführung der »Politik der inneren Reformen« sind eine Antwort des Regierungssystems und der sie tragenden sozial-liberalen Koalition auf Fehlentwicklungen und Mangellagen im ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Bereich der Bundesrepublik. Deren Entstehung ist nur zu verstehen vor dem Hintergrund und in Kenntnis der Strukturprinzipien von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft und deren Interaktion und konkreter Ausprägung. Eine Strukturanalyse, die hier nicht zu leisten ist, ist die Grundlage der Analyse der Reformpolitik. Sie muß sich auf das ökonomische Regelungssystem des Marktes, das Gesellschaftsmodell des Pluralismus, das Demokratiemodell auf der politischen Ebene und das Entscheidungs- und Koordinierungsmodell des Inkrementalismus erstrecken. Dabei kann sie zum einen die Notwendigkeit der Reformpolitik aus dem Ineinandergreifen und der gegenseitigen Verstärkung der ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Prozesse begründen, zum anderen gleichzeitig den Rahmen für ihre Hemmnisse abstecken. Die vier genannten Strukturelemente zeichnen sich durch gemeinsame charakteristische Eigenschaften aus, die die zusammenfas-

⁴ Vgl. A. Müller-Armack, Die zweite Phase der sozialen Marktwirtschaft: Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik. In: ders., Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Freiburg 1966, S. 267 ff.; H. Riese, Ordnungsidee und Ordnungspolitik. Kritik einer wirtschaftspolitischen Konzeption. Kyklos, Vol. 25 (1972), S. 25.

sende Kennzeichnung des aus ihnen resultierenden Politiktyps als pluralistische Prozeßpolitik⁵ rechtfertigen.

2.1.1 Die pluralistische Prozeßpolitik – Prämissen und Eigenschaften

Der pluralistischen Prozeßpolitik als dem in der Bundesrepublik herrschenden Politiktyp liegen vier Prämissen zugrunde:

(1) Selbstregulierung von Wirtschaft und Gesellschaft

Das Marktmodell geht von der Annahme aus, daß die Kombination von privatem Gewinnstreben der Unternehmer und freiem Wettbewerb auf Güter und Faktormärkten zu einem vom Niveau und der Struktur her befriedigenden Produktionsergebnis führt; das Pluralismusmodell, daß sich alle Gruppen der Gesellschaft gleichmäßig zu Verbänden zusammenschließen und ihre Interessen nach außen vertreten können. Die inkrementale Methode der Entscheidungsfindung und -koordinierung beruht auf der Annahme, daß jeder der am politischen Entscheidungsprozeß beteiligten Akteure jeweils eigene Ziele und Interessen verfolgt und konkurrierende Werte und Alternativlösungen bewußt vernachlässigt. Dennoch soll es im Idealfall durch wechselseitige Anpassung der divergierenden Interessen zur Erfüllung gesamtwirtschaftlicher Ziele und zur Artikulierung der Interessen aller Bevölkerungsgruppen kommen, da jeder Akteur einen »watch dog«⁶ in Form eines anderen Akteurs habe, der dafür Sorge, daß die von einem bewußt nicht beachteten Werte gerade von anderen verfolgt würden und auch zur Geltung kämen. Im Endergebnis sollen dann alle Werte und Interessen im politischen Entscheidungsprozeß Berücksichtigung finden. Dem Staat fällt in jedem Bereich lediglich die Aufgabe zu, die Rahmenbedingungen so zu setzen, daß die gewünschten Ergebnisse erzielt werden können (z. B. Sicherung der Wettbewerbsordnung und der Vereinigungsfreiheit). Direkte Interventionen z. B. in den Marktprozeß sind so weit wie möglich zu vermeiden. Falls sie unumgänglich sind, müssen sie global erfolgen, d. h. an allgemeinen Gesetzen ausgerichtet sein und nicht diskriminierend wirken.

(2) Machtgleichgewicht in Wirtschaft und Gesellschaft

So wie das Marktmodell von einer unendlich großen Anzahl von Anbietern und Nachfragern auf den Gütermärkten ausgeht, so das Pluralismusmodell von einer Vielzahl von Gruppen und Verbänden auf dem jedem zugänglichen Markt der poli-

⁵ Dieser Begriff wird übernommen von F. Naschold, *Gesellschaftsreform und politische Planung*. In: F. Naschold, W. Vöth (Hrsg.), *Politische Planungssysteme*. Opladen 1973, S. 62.

⁶ Vgl. C. E. Lindblom, *The Science of »Muddling Through«*, *Public Administration Review*, Vol. 19 (1959), S. 85.

tischen und wirtschaftlichen Interessen. Die privaten Haushalte und Unternehmen verfügen über keine Handlungsmacht, da ihre Aktionsparameter, Preise und Mengen, als Datum vorgegeben sind. Die Gruppen können dagegen in Abweichung vom ökonomischen Marktmodell Macht im politischen Entscheidungsprozeß ausüben. Mögliche partielle Machtvorteile einer Gruppe werden aber, so nimmt das Pluralismusmodell an, sehr schnell durch entsprechende Gegenmachtbildung neutralisiert. Der pluralistischen Gesellschaft wohnt die Tendenz zu einem Macht- und Gruppengleichgewicht inne, vergleichbar dem Marktgleichgewicht in der ökonomischen Sphäre.¹ Sowohl die Annahme einer machtfreien bzw. -ausgeglichenen Wirtschaft und Gesellschaft als auch die der Selbstregulierung beider Bereiche zeugen von der Herkunft dieses Politiktyps aus dem Gesellschaftsmodell des Liberalismus.

(3) Existenz eines Basiskonsenses in Wirtschaft und Gesellschaft

Das Modell der pluralistischen Gesellschaft geht von der Existenz von Konflikten zwischen den Gruppen und Akteuren in allen Bereichen der politischen Entscheidungsfindung aus, nicht dagegen von einem generellen Konsens (Harmoniemo-
dell). Die Herausbildung des Gemeinwohls wird als das Ergebnis des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses unter Beteiligung der Verbände und Parteien, die divergierende Interessen vertreten, angesehen.^{1a} in den wesentlichen Grundfragen stimmen diese allerdings überein. Der Ausgleich der Gruppeninteressen in den kontroversen tagespolitischen Fragen erfolgt auf der Basis eines Minimalkonsenses und der Anerkennung eines allgemeingültigen Wertkodexes. Diese sind Bedingung für die Lebensfähigkeit von Staat und Gesellschaft. Die vorhandenen Konflikte, die überwiegend in der Form von Interessen- und Verteilungskonflikten erscheinen,² sollen nach liberalem Verständnis nicht unterdrückt oder endgültig gelöst, vielmehr zwischen den Beteiligten geregelt und institutionalisiert werden. Als wichtige Voraussetzung für die Stabilität der Demokratie und eine Politik der Konfliktminimierung ist ein rasches Wirtschaftswachstum anzusehen.³

(4) Prozeßrationalität in Wirtschaft und Gesellschaft

Die pluralistische Prozeßpolitik beruht in all ihren Ausprägungen auf der Annahme der Prozeßrationalität.⁴ Genügen die Prämissen und der Prozeßablauf den gesetzten Anforderungen liberaler Politik, so gilt dies auch für das Prozeßergebnis.

1 Vgl. R. Eissfeld, Pluralismus zwischen Liberalismus und Sozialismus. Stuttgart u. a. 1972, S. 75.

1a Vgl. E. Fraenkel, Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie. In: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien. 5. erw. Aufl. Stuttgart u. a. 1973, S. 200.

2 Vgl. W. L. Bühl, Einleitung: Entwicklungslinien der Konfliktsoziologie. In: ders. (Hrsg.), Konflikt und Konfliktstrategie. München 1972, S. 20.

3 Vgl. H. Mey, Marktwirtschaft und Demokratie. Vierteljahresschrift für Zeitgeschichte, 19. Jg. (1971), S. 164.

4 Vgl. zu diesem Begriff F. Naschold, Gesellschaftsreform und politische Planung, a.a.O., S. 62f.

– Eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung mit funktionsfähigem Preismechanismus und hohem Wettbewerbsgrad garantiert eine maximale und bedürfnisgerechte Güterversorgung der Bevölkerung.

– Die pluralistische Gesellschaft und der Konsens der Gruppen über politische Entscheidungen⁵ sind der Maßstab einer gemeinwohlorientierten Politik.

Die Prozeßpolitik vertraut auf den Markt-, Wahl- und Aushandlungsmechanismus, vernachlässigt dabei aber den Blick auf das Prozeßergebnis.⁶ Dadurch erspart sie sich dessen gesonderte Bewertung. Auch unter diesem Aspekt ist sie auf Konfliktminimierung angelegt.

Auf der Grundlage dieser Prämissen haben sich eine Reihe von charakteristischen Eigenschaften der pluralistischen Prozeßpolitik herausgebildet:

(1) Die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik ist überwiegend an der Erfüllung quantitativer Funktionsziele (z. B. der vier Ziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes) ausgerichtet. Dafür sind folgende Gründe bestimmend:

– Die Instabilität des Wirtschaftsprozesses macht eine permanente Stabilitäts- und Wachstumspolitik notwendig. Sie absorbiert in hohem Maße die Aktivität des Regierungssystems.

– Die Ziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes sind in der Öffentlichkeit anerkannt. Entsprechend werden solche Maßnahmen, die der Realisierung dieses Zielkataloges dienen, am ehesten akzeptiert. Sie können auf einem generellen Konsens aufbauen.

– Der Einsatz stabilitätspolitischer Instrumente führt vergleichsweise am ehesten zu einem ausweisbaren und quantitativ meßbaren Ergebnis. Sie kommen der kurzfristigen Erfolgsabhängigkeit der Politiker entgegen.

(2) Die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik stellt die Bearbeitung und Lösung kurzfristiger Probleme in den Vordergrund. Dieses Verhalten resultiert einmal aus der Abhängigkeit der Politiker von periodischen Wahlen, zum anderen aus der größeren Konsensfähigkeit kurzfristig lösbarer Probleme.

(3) Längerfristige Gestaltungsziele (Infrastruktur, qualitatives Wachstum, Einheitlichkeit der Lebensbedingungen im Bundesgebiet) müssen gegenüber der Erfüllung kurzfristiger Funktionsziele zurücktreten.

– Ein verbindlicher Katalog von Gestaltungszielen liegt gegenwärtig nicht vor. Zu-

5 »The measure of a good decision is the decision maker's agreement about it.« A. Etzioni, *Mixed-Scanning: A »Third« Approach to Decision Making*. *Public Administration Review*, Vol. 27 (1967), S. 387. – »Agreement on policy . . . becomes the only practicable test on the policy's correctness.« C. E. Lindblom, *The Science of »Muddling Through«*, a.a.O., S. 84.

6 Vgl. A. Schick, *Systems Politics and Systems Budgeting*. *Public Administration Review*, Vol. 29 (1969), S. 138.

dem ist der Bevölkerung deren Bedeutsamkeit für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung weniger einsichtig.

- Die Verfolgung langfristiger Gestaltungsziele zwingt das politisch-administrative System zur Offenlegung seiner Wertvorstellungen und Präferenzen. Ausgerichtet auf eine Konfliktminimierung, muß die pluralistische Prozeßpolitik voraussehbar konfliktreiche und interessenverletzende Entscheidungen zurückstellen. Sie ist im Prinzip strukturneutral.
- Der Analyse- und Aufmerksamkeitsbereich des Regierungssystems für eine längerfristige Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik ist angesichts der Dominanz der Stabilitäts- und Wachstumspolitik begrenzt.

(4) Die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik ist durch eine Status-quo-Orientierung gekennzeichnet.

- Die pluralistische Gesellschaft bevorzugt bereits bestehende Gruppen gegenüber solchen, die sich erst organisieren müssen.⁷ Hat sich eine Interessenstruktur und eine Machtverteilung einmal etabliert, so sind Veränderungen nur noch marginal und unter Verletzung sozialer und politischer Werte und institutioneller Riten und Praktiken möglich.⁸ Bevölkerungsgruppen, die eine Veränderung des Status quo der Machtverteilung anstreben, sind gegenüber den Verteidigern des Bestehenden immer im Nachteil. Insofern geht vom Verbandswesen eher eine bewahrende Tendenz aus.⁹
- Die inkrementale Methode beruht auf der Beobachtung, daß in stabilen Demokratien Einigkeit über Grundwerte und Grundsatzentscheidungen (Existenz eines Basiskonsenses) zwischen den politischen Akteuren herrscht, daß sich die Programme der Parteien nur geringfügig voneinander unterscheiden und politische Entscheidungen sich in der Regel auf marginale Änderungen der Ausgangslage beschränken. Die Ergebnisse der bisherigen Politik werden im ganzen als zufriedenstellend angesehen. Sie ist damit eine Beschreibung, wie politische Entscheidungen in der pluralistischen Gesellschaft durchgeführt werden. Ihre Beschränkung auf das Ziel einer inkrementalen Veränderung der ökonomischen und gesellschaftlichen Ausgangslage und ihr Vertrauen auf die Kontinuität zu lösender Pro-

7 Vgl. *Th. Lowi*, The Public Philosophy: Interest-Group Liberalism. The American Political Science Review, Vol. 61 (1967), S. 19; *W. Gamson*, Stable Unrepresentation in American Society. American Behavioral Scientist, Vol. 12 (1968), S. 18; *R. P. Wolff*, Das Elend des Liberalismus. Frankfurt/M. 1968, S. 203.

8 »Das Hauptproblem der pluralistischen Gesellschaft besteht darin, daß sie sich in ihren politischen Institutionen nicht schnell genug den von Wirtschaft und Gesellschaft produzierten neuen Bedingungen anpaßt und oft nur durch krisenhafte Erschütterungen, die ihren Bestand in Frage stellen können, zu einer Reform ihrer politischen Strukturen zu veranlassen ist.« *K. Sontheimer*, Zur neueren Kritik an der Theorie der pluralistischen Gesellschaft. In: *E. Fraenkel, K. Sontheimer, B. Crick*, Beiträge zur Theorie und Kritik der pluralistischen Demokratie. Bonn 1970, S. 30f.

9 Vgl. *R. Steinberg*, Die Interessenverbände in der Verfassungsordnung. Politische Vierteljahresschrift, 14. Jg. (1973), S. 51.

bleme haben zur Folge, daß sie sich an in der Vergangenheit erprobten, traditionellen Mustern der Problemlösung orientiert und auf ein hohes Maß an Sicherheit bedacht ist. Konfliktreiche Probleme, deren Bearbeitung verfestigte Interessenstrukturen verletzen könnte, müssen sehr häufig ausgeklammert werden.

Das Modell der pluralistischen Prozeßpolitik und seine jeweils konkrete Ausprägung, die es im Markt-, Pluralismus-, Demokratie- und Entscheidungsmodell gefunden hat, stimmt mit seiner Realität nicht überein. Die aus ihm resultierende Dominanz der kurzfristigen, an Funktionszielen ausgerichteten, konfliktminimierenden Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik führte zu einer Unterbewertung anderer Politikbereiche und gleichzeitig zu einer Reihe lange Zeit vernachlässigter und nicht wahrgenommener Folgewirkungen des privatwirtschaftlich gesteuerten Wachstums- und Entwicklungsprozesses. Die ausschließliche Blickrichtung auf die Inputseite und den Prozeß der Politik hatte von einer gesonderten, kritischen Betrachtung des Output, des Prozeßergebnisses abgelenkt.

2.1.2 Das soziale und strukturelle Ungleichgewicht

Die negativen Folgewirkungen der pluralistischen Prozeßpolitik haben sich zu einem strukturellen und sozialen Ungleichgewicht in Wirtschaft und Gesellschaft kumuliert.¹⁰ Dieses wird als der Anlaß und Ausgangspunkt der Reformpolitik angesehen. Die folgenden Komponenten werden hierzu gezählt:

(1) Die relative Unterversorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen (»öffentliche Armut«)

Mit der Kurzformel von der »öffentlichen Armut« ist die Behauptung gemeint, daß die Versorgung der Bevölkerung mit den von den öffentlichen Haushalten bereitzustellenden Gütern und Leistungen hinter der mit von den privaten Unternehmen angebotenen privaten Konsumgütern zurückbleibt. Es handelt sich also um keinen absoluten, sondern um einen relativen Begriff,¹¹ der besagt, » . . . daß der ›Staat‹ ›arm‹ ist, dessen Bürger ihre Wünsche nach öffentlichen Leistungen weniger erfüllt betrachten als ihre Wünsche nach privaten Gütern oder, theoretischer formuliert, der Staat ist arm, in dem, gemessen an den individuellen Präferenzen seiner Bürger, eine . . . Einheit zusätzlicher öffentlicher Leistungen einen höheren ›Grenz-

10 Der Begriff des sozialen Ungleichgewichts wird hier wesentlich weiter gefaßt als von Galbraith. Dieser stellt lediglich auf das Verhältnis zwischen dem Angebot an privaten und öffentlichen Gütern ab. Vgl. J. K. Galbraith, *Gesellschaft im Überfluß*, München, Zürich 1959, S. 224 ff.

11 Vgl. B. Molitor, *Öffentliche Armut – privater Reichtum*. Ordo, Bd. 24 (1973), S. 141.

nutzen« stiftet, als der zu ihrer Finanzierung notwendige Konsumverzicht an privaten Gütern ›Grenzleid‹ bedeutet.«¹² Schwieriger als die Benennung konkreter und plastischer Beispiele für die öffentliche Armut ist ihre Messung durch geeignete Indikatoren¹³ und ihre Erklärung durch hinreichend komplexe Hypothesen. Die bisher noch sehr allgemeinen Erklärungsansätze reichen von der These der kumulativen Insuffizienz der sozio-ökonomischen Entscheidungsmechanismen¹⁴ bis zur Klage von der öffentlichen Verschwendung. Eine Erklärung dieser behaupteten öffentlichen Armut durch die Wirksamkeit ausschließlich ökonomischer Faktoren, also durch ein Marktversagen, reicht nicht aus. Denn öffentliche Güter sind gerade dadurch definiert, daß sie von den öffentlichen Haushalten bereitgestellt werden müssen. Darum sind politische Faktoren für diesen Mangel verantwortlich zu machen.

(2) Konzentration im Produktionsbereich

Der privatwirtschaftliche Wachstumsprozeß ging mit einer Konzentration im Produktionsbereich einher. Diese begründete gleichzeitig ökonomische Machtpositionen. Der Anspruch des Marktmodells, die Machtlosigkeit der Marktteilnehmer zu verbürgen, ist nicht aufrechtzuerhalten. Eine Vermachtung der Märkte beeinträchtigt gleichzeitig die Regelungsfunktion des Preismechanismus und erhöht die Gefahr der Instabilität auf Güter- und Arbeitsmarkt.

(3) Ungleiche Macht- und Einflußverteilung

Der Wachstumsprozeß begründet nicht nur ökonomische, sondern auch politische Machtpositionen.¹⁵ Die Unternehmen mit Marktmacht übertragen ihre Machtpositionen über die kapitalorientierten Verbände direkt in den politischen Entscheidungsprozeß. Die Annahme des Machtgleichgewichts in der pluralistischen Gesellschaft bedarf ebenfalls der Kritik.

(4) Konzentration der Einkommens- und Vermögensverteilung

Hohe Selbstfinanzierungsquoten und hohe Gewinne der Unternehmen mittels steuerlicher Begünstigungen der privaten Investitionen waren die Voraussetzung für eine hohe Investitionsquote und für ein rasches Wirtschaftswachstum in der Vergangenheit. Während der Zeit des Wiederaufbaus und der Eingliederung der

12 B. Rürup, Öffentliche Armut bei privatem Reichtum? Die falsche Frage. *Steuer und Wirtschaft*, 50. Jahr (1973), S. 253.

13 Vgl. hierzu W. Zapf, Zur Messung der öffentlichen Armut (Mskr.) 1972; ders., Zur Messung der Lebensqualität. *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 1 (1972), S. 353 ff.

14 Vgl. H. P. Widmaier, Warum der Wohlfahrtsstaat in die politische Krise treibt. *Wirtschaftswoche / Der Volkswirt*, Nr. 31/1972, S. 23 ff.; J. Frank, O. Roloff, H. P. Widmaier, Entscheidungen über öffentliche Güter. *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, Bd. 24 (1973), S. 13 ff.

15 »Ungleiche ökonomische Macht der Größenordnung und der Art, wie man sie in den fortgeschrittenen kapitalistischen Gesellschaften trifft, produziert von sich aus politische Ungleichheit auf einem mehr oder minder vergleichbaren Niveau, was immer die Verfassung sagen mag.« R. Miliband, *Der Staat in der kapitalistischen Gesellschaft*. Frankfurt/Main 1972, S. 350.

Erwerbsbevölkerung in den Produktionsprozeß wurde diese Entwicklung hin zu einer ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung von den Gewerkschaften geduldet. Mit der Verknappung des Arbeitsangebots Ende der fünfziger Jahre setzte der Verteilungskampf zwischen den Gruppen der Gesellschaft ein, der eine Einkommensumverteilung zum Ziel hat.

(5) Regionale und sektorale Ungleichgewichte

In der räumlichen Dimension führte der wirtschaftliche Entwicklungsprozeß auf Grund natürlicher Standortvorteile und politischer Eingriffe zu Ungleichgewichten in der regionalen Wirtschaftsstruktur, in der Siedlungsstruktur und in der Ausstattung mit Infrastrukturinvestitionen. So stehen Verdichtungsräume und Ballungsgebiete den ländlichen, hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Räumen gegenüber. Hinzu kommt eine zunehmende Belastung der Landschaft und der natürlichen Hilfsquellen durch Industrialisierung, Verkehrs- und Siedlungswesen. In der sektoralen Dimension führte der Wachstumsprozeß zu einer Verschiebung zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen der Volkswirtschaft.

Diese Kennzeichnung des sozialen und strukturellen Ungleichgewichts durch die genannten fünf Faktoren ist eine subjektive Auswahl. Sie enthält lediglich die wichtigsten und markantesten negativen Folgeerscheinungen der praktizierten pluralistischen Prozeßpolitik. Wichtiger als die Aufzählung eines möglichst vollständigen Katalogs sind die folgenden beiden Punkte:

- Die negativen Folgewirkungen der pluralistischen Prozeßpolitik sind nicht auf die in diesem Zusammenhang am häufigsten genannte relative Unterversorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen beschränkt, sondern umfassen eine Reihe weiterer Aspekte und erstrecken sich auch in den politischen Raum.
- Das soziale und strukturelle Ungleichgewicht kann durch ökonomische Faktoren (Marktversagen!) allein nicht erklärt werden, sondern nur durch das Ineinandergreifen mit gesellschaftlichen und politischen Faktoren.

Die entstandenen Mangellagen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft führten mit zunehmender Verschärfung zu einer Gefährdung der zukünftigen stabilen und ausgewogenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung und nach Artikulation durch politische Parteien und politisch relevante Gruppen und immer heftiger werdender Kritik am Festhalten an überkommenen Strukturen zu einer Gefahr für den Interessenausgleich, die Wahrung des Basiskonsenses in der Gesellschaft und die Legitimation des Regierungssystems. Sie wurden damit zum lösungsbedürftigen Problem. Nach erfolgtem politischen Machtwechsel versuchte das Regierungssystem der sozial-liberalen Koalition, mit der Konzeptualisierung der »Politik der inneren Reformen« eine Antwort zu finden auf die Versäumnisse und Fehlentwicklungen der Vergangenheit und die bestehende Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung innerhalb des gegebenen Spielraums der Verfassung und nach Maßgabe ihrer Grundwerte und Strukturprinzipien weiterzuentwickeln.

2.1.3 Ziele und Merkmale der Reformpolitik

Die Reformpolitik verfolgt zwei Intentionen:

- Sie ist eine Reaktion auf die aufgezeigten Fehlentwicklungen in der Vergangenheit und strebt deren Beseitigung und die Befriedigung eines Nachholbedarfs in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben an (reaktive Politik).
- Sie ist in ihrer Hauptintention eine aktive, strukturverändernde Gesellschaftspolitik zur Steuerung des wirtschaftlichen und sozialen Wandels und zur Überwindung des Status quo, ausgerichtet an gesellschaftlichen Zielvorstellungen und den Grundwerten der Verfassung. »Unter inneren Reformen versteht die Bundesregierung schrittweise Veränderungen unserer staatlichen und gesellschaftlichen Wirklichkeit, die sich an den für eine freie und fortschrittliche Gesellschaft im sozialen und demokratischen Rechtsstaat bestimmenden Grundwerten orientieren.«¹⁶

Der Begriff der Reformpolitik bedarf der näheren Erläuterung und Konkretisierung. Durch welche Merkmale zeichnet sie sich gegenüber der überkommenen pluralistischen Prozeßpolitik aus? Die folgenden Eigenschaften sind für sie charakteristisch:

- Die Orientierung an längerfristigen Zielsetzungen. Reformpolitik ist immer zugleich Langzeitpolitik.
- Die Ausrichtung an Gestaltungszielen. Der Prozeßablauf rückt gegenüber dem Ergebnis der Politik in den Hintergrund (Output- statt Input-Orientierung). In der Wachstumspolitik drückt sich dieser Sachverhalt durch einen Wandel vom quantitativen zum qualitativen Wachstum aus.
- Konzipierung von politischen Programmen anstatt einer Beschränkung auf inkrementale Entscheidungsprozesse und auf Einzelprobleme (Programmbudget statt inkrementaler Budgetpolitik).
- Planung der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik als Alternativstrategie zur vermeintlichen Selbstregulierung ökonomischer und gesellschaftlicher Prozesse und Entscheidungen und als notwendige Voraussetzung zur politischen Steuerung langfristiger, programmorientierter und strukturverändernder Reformen. Eine endgültige und ausschließliche Abgrenzung der Reformpolitik auf bestimmte Politikbereiche ist nicht möglich. Sie kann nur induktiv über die Identifikation von Problembereichen erfolgen, die sich als Engpaßfaktor der zukünftigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung erwiesen haben (z. B. Infrastruktur, Strukturpolitik)¹⁷ oder die in langfristigen politischen Programmen genannt werden (z. B. Langzeitprogramm der SPD).¹⁸

¹⁶ Das Reformprogramm der Bundesregierung. BT-Drucksache VI/1953.

¹⁷ Vgl. D. Schröder, Wachstum und Gesellschaftspolitik. Stuttgart u. a. 1971, S. 362f.

¹⁸ Vgl. Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1973-1985. In: Langzeitprogramm 1: Texte. Bonn-Bad Godesberg 1972.

2.2 DAS LANGZEITPROGRAMM DER SPD

Das Langzeitprogramm der SPD ist der erste Versuch einer politischen Partei, ein langfristiges, konkretisiertes und quantifiziertes Programm innerer Reformen vorzulegen. Es soll in seinem ersten Entwurf mehr zur Anregung der Diskussion in Partei und Öffentlichkeit¹⁹ und zur Herstellung eines Konsenses über notwendige gesellschaftspolitische Reformen dienen als bereits unveränderbare und langfristige Gültigkeit beanspruchen. Während sich die bisher bekannten programmatischen Äußerungen der Partei (Grundsatz-, Aktions-, Regierungsprogramm) auf verbale Aussagen beschränkten und keine Angaben darüber machen, welche finanziellen Mittel für welche Zwecke einzusetzen und in welcher Zeitfolge die einzelnen Maßnahmen zu verwirklichen sind, strebt das Langzeitprogramm eine Verschiebung in der Verwendung des Sozialprodukts an.²⁰ Es ist ein Instrument, » . . . langfristige Entwicklungen nach realistischen ökonomischen Maßstäben zu beeinflussen und diese in den Willensbildungsprozeß der politischen Partei miteinzubeziehen.«²¹ Das Langzeitprogramm läßt sich in drei Abschnitte untergliedern: Die Grundwerte und Ziele, den ökonomischen Rahmen und die Reforminhalte. Auf die beiden ersten Punkte wird in (2.2.1) und (2.2.2) eingegangen.

2.2.1 Grundwerte und Ziele des Langzeitprogramms

Die Herausbildung der Industriewirtschaft und die Organisierung der Bevölkerungsgruppen (Arbeiter, Unternehmer) zu Verbänden begründeten die Notwendigkeit des Staates, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu steuern und wirtschaftliche Stabilität, soziale Sicherheit und Chancengleichheit zu gewährleisten. Er wandelt sich vom liberalen zum sozialen Rechtsstaat.²² »Der Gedanke der Sozialstaatlichkeit ist . . . die Konsequenz der Aufhebung des Glaubens an die immanente Gerechtigkeit der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.«²³ Während das Rechtsstaatspostulat die Sicherung der Freiheit des (wirtschaftlich unabhängigen) Individuums in den Vordergrund stellte, betont das Sozialstaats-

19 Vgl. H. Schmidt, Anmerkungen zur Absicht eines sogenannten Langzeitprogramms. Die Neue Gesellschaft, 18. Jg. (1971), S. 816.

20 Vgl. H. Heidermann, Methodisches zum Langzeitprogramm. Die Neue Gesellschaft, 19. Jg. (1972), S. 369.

21 H. Schmidt, Anmerkungen zur Absicht eines sogenannten Langzeitprogramms, a.a.O., S. 821.

22 Vgl. F. Klüber, Die Sozialstaatsklausel des Bonner Grundgesetzes und ihre gesellschaftspolitischen Konsequenzen. Jahrbuch des Instituts für christliche Sozialwissenschaften, Bd. 3 (1962), S. 167.

23 H. Copic, Rechtsstaat und Sozialstaat. Recht und Politik, Jg. 2 (1966), S. 18.

postulat das Gleichheitsziel. Gleichheit beinhaltet die Gleichheit der Chancen für alle, in Freiheit das Leben persönlich, kulturell, wirtschaftlich und politisch zu gestalten (Chancengleichheit).

Die Sozialdemokraten verstehen sich in sozialistischer Tradition als die politische Kraft, die die Freiheitsbewegung der bürgerlichen Gesellschaft ergänzt hat um die Verfolgung der Ziele Gerechtigkeit und Solidarität. Sie waren angetreten » . . . in dem unablässigen Streben nach Befreiung des Menschen aus wirtschaftlicher Unterdrückung, sozialer Ungerechtigkeit, kultureller Rückständigkeit und politischer Bevormundung, also für eine ständig erweiterte Demokratisierung von Staat und Gesellschaft . . . «²⁴ Freiheit, Gleichheit und Solidarität sind auch die Grundwerte des Godesberger Programms der Sozialdemokratischen Partei und damit die Richtschnur der inhaltlichen Aussagen des Langzeitprogramms. Sie gelten als » . . . Kriterium der praktischen Politik und als Anleitung zur Verwirklichung notwendiger Einzelaufgaben«.²⁵ Die Grundwerte des Godesberger Programms tragen Leerformelcharakter. Als solche üben sie eine Integrationsfunktion für die Mitglieder und Wähler der SPD aus. Das Langzeitprogramm hat die Aufgabe, die Grundwerte zu differenzieren und zu konkretisieren und aus ihnen » . . . Ziele und Leitlinien für das politische Handeln zu entwickeln«.²⁶ So kann z. B. aus dem Grundwert Freiheit das Ziel: Sicherung des Rechtsstaates und der Grundrechte abgeleitet werden.²⁷

Nach Art. 20/1 und 28/1 GG ist die Bundesrepublik ein sozialer Rechtsstaat. Zwar sind soziale Grundrechte nicht explizit in das Grundgesetz aufgenommen worden, doch besteht in der Literatur weitgehend Einigkeit darüber, » . . . daß die Sozialstaatlichkeit im System des GG eine eigenständige Staatszielbestimmung neben Republik, Demokratie, Bundesstaat und Rechtsstaat darstellt«.²⁸ Sie verpflichtet Staat und Justiz auf das Ziel der sozialen Gerechtigkeit und schreibt damit eine bestimmte Zielrichtung für die staatliche Gesetzgebung vor. Sozialstaatlichkeit meint nicht nur herkömmliche sozialpolitische Aktivitäten, » . . . sondern die gestaltende Regelung und Ordnung des wirtschaftlichen Prozesses und der gesellschaftlichen Verhältnisse überhaupt«.²⁹ *Lompe* interpretiert sie gar als » . . . Auftrag zur permanenten Reform«.³⁰ Das Grundgesetz hat sich bei der Postulierung der Sozialstaat-

24 W. Eichler, Zur Einführung in den demokratischen Sozialismus. Bonn-Bad Godesberg 1972, S. 29.

25 Ebenda, S. 120.

26 Langzeitprogramm 1, a.a.O., Z. 10. Vgl. auch L. F. Neumann, Prolegomena zu den sozialphilosophischen, wissenschaftstheoretischen und sozialpsychologischen Grundlagen des freiheitlichen, demokratischen Sozialismus. In: H. Flohr, K. Lompe, L. F. Neumann (Hrsg.), Freiheitlicher Sozialismus, a.a.O., S. 68.

27 Vgl. G. Lührs, Grundwerte des demokratischen Sozialismus. Die Neue Gesellschaft, 19. Jg. (1972), S. 956.

28 E. Menzel, Die Sozialstaatlichkeit als Verfassungsprinzip der Bundesrepublik. Die öffentliche Verwaltung, 25. Jg. (1972), S. 537. Vgl. aber K. Niclauss, Der Parlamentarische Rat und das Sozialstaatspostulat. Politische Vierteljahresschrift, 15. Jg. (1974), S. 50.

29 Materialband zum Bericht der Lage der Nation 1972. BT-Drucksache VI/3080, S. 8.

30 K. Lompe, Gesellschaftspolitik und Planung. Freiburg 1971, S. 88.

lichkeit als eines seiner Strukturprinzipien nicht auf eine bestimmte Ausgestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik festgelegt.³¹ Es läßt dem Gesetzgeber und damit der jeweiligen parlamentarischen Mehrheit bewußt eine Gestaltungsfreiheit innerhalb der Grenzen der Verfassung. Insofern hat sich das Grundgesetz für einen offenen Staat entschieden.³² Der je konkrete Inhalt des Sozialstaatspostulats bleibt immer Gegenstand der politischen Auseinandersetzungen zwischen den Gruppen der Gesellschaft.³³ Das jeweils politisch relevante Ordnungsbild ist » . . . Ausdruck der grundsätzlichen, historisch bedingten gesellschaftlichen Machtkonstellation und Interessenlagen«. ³⁴

Die SPD bekennt sich im Godesberger Programm ausdrücklich zum Sozialstaat. Das Langzeitprogramm enthält zwar diesen Begriff nicht. Der in ihm entwickelte Katalog von politischen Zielen und Maßnahmen kann aber als Ansatz eines langfristigen Programms zur aktiven Gesellschaftspolitik nach dem Leitbild der Grundwerte des demokratischen Sozialismus interpretiert werden. Insofern nutzt es nur den vom Grundgesetz offengelassenen Spielraum zum Ausbau des Sozialstaates.

2.2.2 *Der ökonomische Rahmen des Langzeitprogramms*

Die charakteristische Eigenschaft des Langzeitprogramms ist, daß es im Gegensatz zu bisherigen programmatischen Äußerungen der Partei nicht nur verbale Forderungen enthält, sondern diese in einen ökonomischen Rahmen einbindet. Die strategischen ökonomischen Größen sind dabei die Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts, die Staatsquote und die öffentlichen Einnahmen. Ausgehend von der These der »öffentlichen Armut«, einer zentralen Komponente des sozialen Ungleichgewichts, fordert das Langzeitprogramm eine überproportionale Erhöhung der öffentlichen Investitionen, um » . . . mehr Mittel dafür zu haben, die öffentlichen

31 Vgl. die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts: »Die gegenwärtige Wirtschafts- und Sozialordnung ist zwar eine nach dem Grundgesetz mögliche Ordnung, keineswegs aber die allein mögliche. Sie beruht auf einer vom Willen des Gesetzgebers getragenen wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidung, die durch eine andere Entscheidung ersetzt oder durchbrochen werden kann.« Zit. nach G. Leibholz, H. J. Rincke, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 4. Aufl., Köln 1971, S. 381.

32 Vgl. D. Suhr, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Der Staat, Bd. 9 (1970), S. 74; H. H. Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo. Köln, Opladen 1970, S. 50.

33 Vgl. W. Abendroth, Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. In: E. Forsthoff (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Darmstadt 1968, S. 131.

34 L. Böckels, B. Scharf, H. P. Widmaier, Öffentliche Armut – Privater Reichtum. Überlegungen zur zukünftigen Aufteilung des Sozialprodukts auf individuelle Verbrauchsgüter und Sozialgüter. Eine Problemstudie bearbeitet im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Regensburg 1972, S. 119.

Einrichtungen annähernd so gut zu machen, wie wir es bei unseren privaten Dingen als selbstverständlich halten«.³⁵ Höhere Staatsausgaben können bereits im Rahmen der gegebenen Verwendungsstruktur des Sozialprodukts finanziert werden, wenn dieses mit einer hohen Rate wächst, so daß die Gebietskörperschaften entsprechende Steuereinnahmen erzielen. Die Beseitigung der relativen Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen erfordert nach Ansicht des Langzeitprogramms nicht nur eine absolute Erhöhung der Staatsausgaben (bei gegebener Verwendungsstruktur des Sozialprodukts), sondern eine Erhöhung der Staatsquote über das bisherige Maß hinaus. Eine Veränderung der Verwendungsstruktur des Bruttosozialprodukts zugunsten des Staatsanteils impliziert eine Zurückdrängung des privaten Sektors, also des Anteils der privaten Konsum- und Investitionsausgaben. Der private Sektor kann nur noch unterproportional wachsen. Die Forderung nach einer Erhöhung der Staatsquote ist die zentrale Aussage des ökonomischen Rahmens des Langzeitprogramms.

Eine Erhöhung der Staatsquote und vor allem überproportional ansteigende öffentliche Investitionen in die Infrastruktur dienen nicht nur als Mittel zur Ausweitung des Angebots an öffentlichen Leistungen und zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung, sie sind gleichzeitig Voraussetzung zur Sicherung des zukünftigen Wirtschaftswachstums. Bei den gegenüber den fünfziger Jahren veränderten Wachstumsbedingungen ist die Erhöhung der Faktorproduktivität der wichtigste Ansatzpunkt für die Erhöhung der Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts. Die Produktivitätsentwicklung ist abhängig von der Kapitalausstattung der Arbeitsplätze (Kapitalintensität) und der Rate des technischen Fortschritts. Ein wichtiger Bestimmungsfaktor der Fortschrittsrate sind Investitionen in die Infrastruktur.³⁶

35 Langzeitprogramm 1, a.a.O., Z. 31.

36 Unter dem Begriff der Infrastruktur faßt man herkömmlicherweise solche Investitionen zusammen, die überwiegend der Staat tätigt und die die Grundausrüstung für den Produktionsprozeß bilden und eine Komplementaritätsfunktion für die privaten Investitionen ausüben. Ihre Abgrenzung wird zumeist nach bestimmten Merkmalen (technische, ökonomische, institutionelle) vorgenommen. Sie umfassen danach Investitionen in den Bereich von Bildung und Forschung, in das Gesundheitswesen, in den Energie-, Verkehrs- und Versorgungssektor, in das Kommunikationswesen. Vgl. beispielhaft R. L. Frey, *Infrastruktur. Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen*. Tübingen, Zürich 1970, S. 1. – Der Nachteil dieser enumerativen Abgrenzung der Infrastruktur liegt darin, daß sie statisch und völlig unhistorisch angelegt ist. Er kann überwunden werden durch die Einführung des Begriffs der allgemeinen materiellen Produktionsbedingungen, die eine Voraussetzung der privaten Investitionstätigkeit sind. Ihr Inhalt bestimmt sich nach dem jeweiligen historischen Stand der Kapitalentwicklung. Vgl. E. Altvater, *Zu einigen Problemen des Staatsinterventionismus. Probleme des Klassenkampfes*, H. 3/1972, S. 9. – Die vom Staat zu übernehmenden Aufgaben verändern sich im Zeitablauf. »Was . . . als Produktionsvoraussetzung . . . für die Einzelkapitale erscheint, ist vom Arbeitsprozeß her betrachtet ein Bereich, der von den Kapitalen vernachlässigt wird, der eine Art ›Vakuum‹ darstellt, in das notwendig der Staat eintreten muß . . . « (ebenda, S. 11). Der Grund für eine solche Vernachlässigung kann z. B. darin bestehen, daß die Übernahme bestimmter Produktionsbedingungen durch private Unternehmer für diese nicht profitabel ist (z. B. Straßen-, Brückenbau). Eine endgültige und ausschließliche Bestimmung der allgemeinen Produktionsbedingungen ist nicht möglich. »Ein Begriff dessen, was Infrastruktur jeweils ist, kann deshalb nicht positiv, sondern nur als Residualkategorie gebildet werden: als Gesamtheit der für das Verwendungssystem unverzichtbaren, aber nichtrentablen und auch durch anderweitige ge-

Während die privaten Investitionen auf der Basis staatlicher Datensetzung durch das Gewinnmotiv der Unternehmer gesteuert werden, hängt die Infrastrukturausstattung von der Ausgabentätigkeit der öffentlichen Haushalte ab. Sie ist von politischen Entscheidungen abhängig. Öffentliche Infrastrukturinvestitionen haben somit zwei Effekte:

– einen Reformeffekt:

Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen im Bundesgebiet und von Chancengleichheit für alle Bevölkerungsgruppen;

– einen Wachstumseffekt:

Voraussetzung für das zukünftige privatwirtschaftliche Wachstum und damit wiederum für die Finanzierung der höheren öffentlichen Ausgaben.

Beide Effekte können nach Ansicht des Langzeitprogramms nur dann hinreichend durchschlagen, wenn die Staatsquote erhöht wird.

Konkret geht das Langzeitprogramm bei der Aufstellung des ökonomischen Rahmens wie folgt vor:

(1) Projektion des zukünftigen Wirtschaftswachstums in der Bundesrepublik. Das Langzeitprogramm stellt dazu keine eigenen Berechnungen an, sondern es übernimmt die Projektion der Bundesregierung.³⁷ Die Entwicklung des Bruttosozialprodukts ist die Richtgröße für seine zukünftige Verwendungsstruktur.

(2) Es wird eine Erhöhung des Anteils der öffentlichen Ausgaben am Bruttosozialprodukt (Staatsquote) von rund 29 % auf 34 % angestrebt. Dabei wird betont,

- daß eine geringere Staatsquote nicht ausreiche, um das privatwirtschaftliche Wachstum zu alimentieren und die dringenden öffentlichen Aufgaben zu finanzieren und

- daß eine höhere Staatsquote den privatwirtschaftlichen Expansionsprozeß erstickern könne.

Gerade der Anteil von 34 % sichere das projektierte Wachstum und damit auch die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben. Eine Erhöhung der Staatsquote muß einhergehen mit einer Verringerung der privaten Konsum- und/oder Investitionsquote. Um das angestrebte Wachstumsziel nicht zu gefährden, muß der relative Rückgang der privaten Nachfrage überwiegend zu Lasten der Konsumausgaben gehen. Diese dürfen nur unterproportional zum Sozialprodukt wachsen.

(3) Innerhalb dieses durch die Staatsquote abgesteckten Ressourcenrahmens werden entsprechend politischer Prioritäten die Anteile der einzelnen staatlichen Aufgabenbereiche festgelegt. Die Schätzungen erfolgen dabei wiederum nicht in finanziellen, sondern in güterwirtschaftlichen Größen.

Die Logik des ökonomischen Rahmens kann wie folgt zusammengefaßt werden:

sellschaftliche Mechanismen (. . .) nicht zu erbringenden Güter und Leistungen. « C. Offe, Tauschverhältnis und politische Steuerung. Zur Aktualität des Legitimationsproblems. In: ders., Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Frankfurt/Main 1972, S. 54f.

37 Vgl. Kap. 3.1.3.1

- (1) Zur Beseitigung der relativen Unterversorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Diensten als *eine* der negativen Folgewirkungen des ungesteuerten ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungsprozesses und als zentrale *ökonomische* Bedingung einer zukünftigen Politik der aktiven Gesellschaftsgestaltung, damit zur Annäherung an die Grundwerte des demokratischen Sozialismus, muß der Anteil der öffentlichen Ausgaben am Bruttosozialprodukt zunehmen. Die Forderung nach einer höheren Staatsquote ist die zentrale Aussage des ökonomischen Rahmens. Sie hat auch in der öffentlichen Diskussion um das Langzeitprogramm eine herausragende Rolle gespielt.
- (2) Eine Erhöhung der Staatsquote wird durch ein rasches wirtschaftliches Wachstum erleichtert. Je höher die Wachstumsrate des Sozialprodukts, desto größer kann trotz zunehmenden Staatsanteils der Zuwachs des privaten Verbrauchs sein. Eine hohe Wachstumsrate ist die wichtigste Voraussetzung einer zunehmenden Staatsquote und damit des Reformprogramms.
- (3) Hohe Wachstumsraten in der Zukunft können nur bei einer Erhöhung der Faktorproduktivität gesichert werden. Dazu sind weiterhin hohe private Investitionen und insbesondere öffentliche Investitionen in die Infrastruktur erforderlich. Letztere sind der zentrale Hebel für eine planvolle und zielgerichtete Reformpolitik.^{37a}

Der Zusammenhang von Reformpolitik und Erhöhung der Staatsquote ergibt sich aus dem geforderten Ausbau der Infrastruktur. Dieser bildet einen wichtigen Be-

37a Im Januar 1975 wurde der zweite Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1975–1985 fertiggestellt. Für den hier interessierenden Zusammenhang sind bei einem Vergleich mit dem ersten Entwurf die folgenden Veränderungen festzustellen:

1. Auf eine Projektion der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung wird verzichtet, da hierfür keine neuen Entwürfe seitens der Bundesregierung oder wirtschaftswissenschaftlicher Institute vorliegen, die die seit 1973 veränderten weltwirtschaftlichen Bedingungen berücksichtigen.
2. Generell wird zukünftig mit einer geringeren durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate gerechnet als noch im ersten Entwurf. „Im gegenwärtigen Zeitpunkt ist lediglich die Aussage möglich, daß wir zunächst mit einem geringeren Wachstum rechnen müssen und daß deshalb auch für die durchschnittliche Wachstumsrate bis 1985 ein geringerer Ansatz als im ersten Orientierungsrahmen notwendig sein wird; . . .“
3. Entsprechend der fehlenden Wachstumsprojektion wird auch der zukünftig mögliche Wert der Staatsquote nicht angegeben. Ein geringeres Wirtschaftswachstum kann aber nicht ohne Einfluß auf die erreichbare Höhe des Staatsanteils bleiben. Die gegenseitige Bedingung von Wirtschaftswachstum und Reformpolitik wird wiederum hervorgehoben.
4. Eine überproportionale Erhöhung der öffentlichen Investitionen ist auf absehbare Zukunft nicht möglich. Vielmehr müssen die privaten Investitionen überproportional steigen, um das Wirtschaftswachstum zu sichern. Investitionen für den Umweltschutz und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöhen ebenso wenig das Produktionspotential wie zunehmend notwendig werdende Ersatzinvestitionen.
5. Von einer *generell* unzureichenden Infrastrukturausstattung wird nicht mehr ausgegangen (z. B. aufgrund des Geburtenrückganges). Eine Erhöhung der Staatsquote ist also auch nicht mehr im gleichen Maße wie zuvor geplant nötig.
6. Die Hemmnisse einer Erhöhung der Staatsquote und der Reformpolitik werden nach den gemachten Erfahrungen realistischer eingeschätzt.

reich der Reformpolitik. Er stellt den Kernbereich der mit öffentlichen Ausgaben verbundenen Reformen dar (ausgabenintensive³⁸ bzw. quantitative Reformen) und begründet die Forderung des Langzeitprogramms nach einer Erhöhung der Staatsquote. Andere wichtige Bereiche der Reformpolitik erfordern dagegen nicht in nennenswertem Maße zusätzliche öffentliche Ausgaben, sondern werden in der Form von Gesetzgebungsvorhaben (Mitbestimmung im Unternehmensbereich, Rechtsreformen) und als Reform der staatlichen Institutionen vollzogen oder belasten primär die Privaten direkt (Humanisierung der Arbeitsbedingungen). Das Problem der Staatsquote deckt also nur einen Teilbereich der Reformpolitik ab, denjenigen, der die öffentlichen Haushalte mit zusätzlichen Ausgaben belastet. Die Verengung der Analyse der Reformpolitik auf den Komplex der Staatsquote hat für den Ökonomen den Vorteil, ihre Folgewirkungen statistisch erfassen zu können. Er kann sich dazu der Kategorien des volkswirtschaftlichen Kreislaufs bedienen und befindet sich somit auf vertrautem Gebiet. Sie darf aber nicht zu dem irrtümlichen Schluß führen, Reformpolitik sei mit der Erhöhung der Staatsquote gleichzusetzen und erschöpfe sich in ihr. Die hier vorgenommene Einschränkung der Reformdiskussion auf den Komplex der Staatsquote ist nicht Ausfluß des »ökonomischen Imperialismus« (K. E. Boulding). Sie geschieht in dem Bewußtsein, » . . . daß einerseits politisches Handeln ohne ökonomische Einsicht Dilettantismus bleibt; daß aber auch andererseits durch die Veränderung ökonomischer Tatbestände allein keineswegs schon alle gesellschaftlichen Fortschritte zu erreichen sind, die wir anstreben«.³⁹ Ein Großteil der Reformen im gesellschaftlichen und politischen Bereich ist der ökonomischen Beeinflussung und Analyse entzogen und schlägt sich in einem ökonomischen Orientierungsrahmen nicht nieder. Es wird sich aber erweisen, daß bereits der Erhöhung der Staatsquote als dem vermeintlich am wenigsten kontroversen Aspekt der Reformpolitik Hemmnisse entgegenstehen, die ihre Realisierung erschweren.

38 Vgl. zu diesem Begriff H. Zimmermann, Die Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Finanzarchiv, Bd. 32 (1973), S. 1 ff.; K. D. Henke, Konjunkturgerecht? Wirtschaftswoche, Nr. 28/1973, S. 42.

39 H. Schmidt, Zwischenbericht über die Arbeit der Kommission Langzeitprogramm. Bonn 1971, S. 23.

3 Ökonomische Hemmnisse einer Erhöhung der Staatsquote

Die zentrale *ökonomische* Konsequenz der ausgabenintensiven Reformpolitik ist die Forderung nach einer Erhöhung der Staatsquote. Diese soll durch eine Bereitstellung der allgemeinen Produktionsbedingungen (Infrastruktur) die Voraussetzung für den zukünftigen privatwirtschaftlichen Wachstumsprozeß sicherstellen und durch eine Beseitigung der Disparität der Güterversorgung zwischen privatem und öffentlichem Sektor die Lebensbedingungen der Bevölkerung verbessern. Es stellt sich nun das Problem, ob das verantwortliche politische Regierungssystem unter den gegebenen Bedingungen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft fähig und in der Lage ist, die ihm übertragenen lösungsbedürftigen Aufgaben erfolgreich zu bearbeiten und seine Steuerungs- und Regelungsfunktion zu erfüllen. Methodisch wird so vorgegangen, daß die in der ökonomischen Sphäre verankerten restringierenden Faktoren einer Erhöhung des Staatsanteils herausgearbeitet werden, die überwiegend bereits in der Vergangenheit deutlich geworden sind. Eine Restriktionsanalyse¹ hat methodisch eine Reihe von Vorteilen:

- Sie expliziert die gegenwärtig erkennbaren ökonomischen Hemmnisse, die damit gleichzeitig zur Diskussion gestellt werden;
 - sie schafft ein realistisches Erwartungsniveau der Durchsetzungschancen der ausgabenintensiven Reformpolitik und bewahrt Parteien und Politiker vor einer Überschätzung ihrer Handlungsmöglichkeiten;
 - sie kann Ansatzpunkte zur Überwindung der erkannten Hemmnisse aufzeigen.
- Die Frage lautet im folgenden also nicht: Was muß getan werden, um den Staatsanteil in Zukunft zu erhöhen? Es werden vielmehr Problemkreise identifiziert und diskutiert, die eine Erhöhung des Staatsanteils verhindern oder zumindest erschweren können. Dazu ist es im ersten Schritt notwendig, die Entwicklung von Höhe und Struktur der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik aufzuzeigen und gleich-

1 Zum Stellenwert der Restriktionsanalyse vgl. C. Offe, »Krisen des Krisenmanagement«: Elemente einer politischen Krisentheorie. In: M. Jänicke (Hrsg.), Herrschaft und Krise. Opladen 1973, S. 197; V. Ronge, G. Schmieg, Restriktionen politischer Planung, a.a.O., S. 24 ff.; dies., Restriktionsanalyse staatlichen Handelns am Beispiel des Widerspruchs zwischen Konjunkturpolitik und Infrastrukturpolitik. Referat zum wissenschaftlichen Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Hamburg, 1973.

zeitig die begriffliche Grundlage für die folgende Diskussion zu legen (3.1). Im Anschluß daran werden vier Problemkreise diskutiert, die sich aus dem kreislaufmäßigen Zusammenhang der Volkswirtschaft als Hemmnis für eine höhere Staatsquote erweisen. Schlagwortartig verkürzt bestehen sie in dem Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Erhöhung der Staatsquote (3.2), dem Inflationsproblem (3.3), dem Spannungsverhältnis zwischen Stabilitäts- und Reformpolitik bzw. der stabilitäts- und allokatonspolitischen Funktion der öffentlichen Ausgaben (3.4) und der Finanzierung der höheren Staatsquote (3.5).

3.1 ENTWICKLUNG UND STRUKTUR DER ÖFFENTLICHEN AUSGABEN IN DER BUNDESREPUBLIK

Grundlage und empirische Basis der Diskussion um die Durchsetzbarkeit einer höheren Staatsquote sind die bisherige Entwicklung und die Struktur der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik. Dabei geht es in diesem Abschnitt nicht um eine möglichst vollständige und lückenlose Darstellung der haushaltspolitischen Aktivität des Staates und der einzelnen Haushaltsebenen. Vielmehr werden an das vorliegende statistische Zahlenmaterial gezielte Fragen gestellt, die im Hinblick auf das Ziel der Reformpolitik und der Erhöhung der Staatsquote von unmittelbarem Interesse sind. Die folgenden Problemstellungen stehen dabei im Vordergrund:

(1) Die zeitliche Entwicklung der Staatsquote wird aufgezeigt. Sie erleichtert die Beurteilung der Forderung nach ihrer Erhöhung. Entsprechend ihres bisherigen Verlaufs, ob sie also in der Vergangenheit gesunken, gestiegen oder konstant geblieben ist, muß ihre Durchsetzbarkeit unterschiedlich beurteilt werden.

(2) Unter dem Kriterium der Reformpolitik ist die globale Forderung nach einem höheren Staatsanteil unzureichend. Denn nicht alle öffentlichen Ausgaben nehmen unter Reformgesichtspunkten den gleichen Stellenwert ein. Darum ist es notwendig, die öffentlichen Gesamtausgaben nach einzelnen Ausgabearten aufzuspalten. Besondere Bedeutung kommt den öffentlichen Investitionen zu. Gerade die Notwendigkeit ihres überproportionalen Anstiegs begründet die Forderung nach einem höheren Staatsanteil.

(3) Die Politik der inneren Reformen stellt verschiedenartige Anforderungen an die einzelnen Gebietskörperschaften. Bund, Länder und Gemeinden werden durch den geforderten Ausbau der Infrastruktur unterschiedlich beansprucht. Es ist darum erforderlich, die Ausgabentätigkeit des Staates bzw. des öffentlichen Gesamthaushalts nach Haushaltsebenen zu differenzieren, um Aufschluß darüber zu

gewinnen, welche der Gebietskörperschaften das Schwergewicht der ausgabenintensiven Reformpolitik trägt und in Zukunft tragen muß. Der von dem hiermit spezifizierten Erkenntnisinteresse geleiteten Fragestellung an das vorliegende empirische Material und den daraus resultierenden Antworten müssen eine Reihe von Abgrenzungen und Begriffsbestimmungen zur Staatsquote vorausgehen (3.1.1). Darauf werden die zeitliche Entwicklung und die Struktur der öffentlichen Ausgaben unter dem Aspekt der aufgezeigten Fragestellungen dargestellt (3.1.2). Den Abschluß bildet eine Analyse der vorliegenden Planungen und Projektionen der öffentlichen Ausgaben und ihrer Implikationen für die Höhe der Staats- und Investitionsquote (3.1.3).

3.1.1 Abgrenzungen und Begriffsbestimmungen zur Staatsquote

Die Diskussion um eine Erhöhung der Staatsquote und die vorgeschaltete empirische Analyse der Entwicklung und Struktur der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik verlangen zuvor eine Abgrenzung des staatlichen Sektors und der öffentlichen Ausgaben und eine Beurteilung des Aussagegehalts der Staatsquote für die Reformpolitik. Als erstes wird der öffentliche Sektor der Wirtschaft abgegrenzt (3.1.1.1). Darauf wird direkt auf den Begriff der Staatsquote als Indikator staatlicher Aktivität eingegangen (3.1.1.2). Hierbei ist vor allem eine Abgrenzung in der Erfassung der öffentlichen Ausgaben erforderlich.

3.1.1.1 Die Abgrenzung zwischen privatem und öffentlichem Sektor der Wirtschaft

Die Bestimmung der Größe des öffentlichen Sektors und des Ausmaßes der staatlichen Aktivität im volkswirtschaftlichen Kreislauf erfordern eine Abgrenzung zum privaten Sektor. Die normativen und positiven Theorien der Staatstätigkeit können eine umfassende und allgemeingültige Begründung der Aufgabenabgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Sektor nicht leisten. Ein ideales Konzept hierfür gibt es nicht.² Die Aufgabenabgrenzung ist nicht unabänderlich und naturgemäß

² Vgl. W. Albers, Der Umfang der staatlichen Tätigkeit und ihre wirtschaftlichen Wirkungen. Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 77 (1956), S. 193; K. Littmann, Strukturen und Entwicklung der staatlichen Aktivität in der Bundesrepublik Deutschland, 1950-1970. In: F. Neumark (Hrsg.), Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 30/II. Berlin 1964, S. 782;

gegeben, sie ist historisch gewachsen, politisch determiniert und im Zeitablauf wandelbar. Die funktionale Abgrenzung des Staatssektors scheitert zudem daran, daß die amtliche Statistik nach institutionellen Kriterien aufgebaut ist. Als Ausweg bietet sich daher an, den Staatssektor institutionell zu bestimmen.

Konventionsgemäß bilden die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden den Kern des öffentlichen Sektors. Neben ihnen erfüllen aber noch andere Institutionen öffentliche, hoheitliche Aufgaben, wie die Parafisci (Sozialversicherung, Berufsgenossenschaften, Wirtschaftskammern), öffentliche Unternehmen und die Sondervermögen des Bundes (Bundesbahn, Bundespost, Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen). Insbesondere die Einbeziehung der Sozialversicherung stellt sich wegen deren Größenordnung als Problem. Sie bildet einen reinen Transferhaushalt, der Beiträge vom erwerbstätigen Bevölkerungsteil erhebt und aus dem Aufkommen zweckgebundene und spezielle Leistungen zahlt, nimmt damit also gegenüber den Gebietskörperschaften andere Aufgaben wahr. Das Ausgabeverhalten richtet sich nicht nach konjunktur- und allokatonspolitischen Kriterien, sondern unterliegt versicherungstechnischen Gesetzmäßigkeiten. Eine unumstrittene Abgrenzung des öffentlichen Sektors ist also auch nach institutionellen Kriterien nicht möglich. Sie bleibt immer mehr oder weniger willkürlich. Zur Wahrung der Homogenität des Staatssektors wird er hier mit den Gebietskörperschaften gleichgesetzt.

Der öffentliche Sektor wird in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Finanzstatistik unterschiedlich abgegrenzt:

- Die Finanzstatistik zählt Bund (einschließlich LAG-Fonds, ERP), Länder, Stadtstaaten, Gemeinden und Gemeindeverbände zum öffentlichen Sektor. Die Ausgaben der Sozialversicherung sowie der kommunalen Zweckverbände sind darin nicht enthalten. Die Ausgaben der meisten öffentlichen Unternehmen (z. B. Bundesbahn, Bundespost, kommunale Eigenbetriebe) werden unvollkommen erfaßt, nämlich nur mit ihren Überschüssen oder Zuschüssen im Haushalt der zugehörigen Gebietskörperschaft (sog. Netto-Unternehmen).
- Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung zählt außer den Gebietskörperschaften noch die Sozialversicherung zum öffentlichen Sektor, ebenso die kommunalen Zweckverbände. Die öffentlichen Unternehmen werden grundsätzlich zum Unternehmenssektor gezählt. Auch alle Wohnungsbauinvestitionen werden dem Unternehmens-, d. h. dem privaten Sektor zugerechnet.

Aus der je nach dem Untersuchungszweck unterschiedlichen Abgrenzung des öffentlichen Sektors wird bereits deutlich, daß die Höhe der öffentlichen Ausgaben allein aus diesem Grund erhebliche Niveauunterschiede aufweisen muß. Das gilt vor allem bezüglich der Einbeziehung der Sozialversicherung in den öffentlichen

C. Langheinrich, Entwicklung und Struktur der Staatsausgaben. Eine Realanalyse, dargestellt am Beispiel Deutschlands in den Jahren 1900-1967. Diss. Bonn 1970, S. 14.

Sektor. Der Anteil ihrer Ausgaben am Bruttosozialprodukt belief sich im Zeitraum 1960-1970 auf rund 10 %. Für 1985 wird ein Anteil von 14 % geschätzt.³

3.1.1.2 Die Staatsquote als Indikator staatlicher Aktivität

Die Staatsquote als Indikator der mit Ausgaben verbundenen staatlichen Aktivität ist bisher grob als Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt definiert worden. Um diese Größe näher zu spezifizieren, müssen zum einen die öffentlichen Ausgaben abgegrenzt werden (3.1.1.2.1). Zum anderen variiert die Höhe der Staatsquote mit dem verwendeten Sozialproduktsbegriff (3.1.1.2.2). Abschließend wird der Aussagegehalt der Staatsquote als Indikator der staatlichen Aktivität diskutiert (3.1.1.2.3).

3.1.1.2.1 Die Abgrenzung der Staatsausgaben

Die Staatsausgaben werden nach der Haushaltsrechnung und der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfaßt:

- Der öffentliche Gesamthaushalt in der Abgrenzung der Finanzstatistik (konsolidierter Gesamthaushalt von Bund, Ländern und Gemeinden) enthält die Ausgaben der Gebietskörperschaften, nicht die der Sozialversicherung. Auch das SPD-Langzeitprogramm grenzt die Ausgaben des Staates nach dem Haushaltsrecht ab. Als statistische Unterlage können hiernach die Finanzberichte der Bundesregierung herangezogen werden.
- Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung erfaßt die Ausgaben des Staates bzw. der Gebietskörperschaften in anderer Abgrenzung⁴ und zu einem anderen Zeitpunkt. Entsprechend dem verwandten Abgrenzungskriterium nimmt die Staatsquote eine andere Höhe an.

Die Finanzstatistik versucht die öffentlichen Ausgaben möglichst vollständig zu erfassen. Sie folgt der haushaltsmäßigen Ist-Rechnung, d. h. die Ausgaben werden im Zeitpunkt der Zahlung, der Kassenwirksamkeit, erfaßt. Zudem werden sie für die einzelnen Gebietskörperschaften getrennt ausgewiesen. Die Hauptausgaben-
gruppen sind dabei

- die laufenden Ausgaben (Personalausgaben, laufender Sachaufwand, laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Zinszahlungen),
- die vermögenswirksamen Ausgaben (Sach- und Finanzinvestitionen),

³ Vgl. K. H. Raabe, Schätzung eines »Korridors« für den Sektor Staat. Wirtschaftsdienst, Jg. 51 (1971), S. 491.

⁴ So wird die staatliche Kreditvergabe (z. B. öffentliche Darlehen für Zwecke des Wohnungsbaus) in der Finanzstatistik erfaßt, in der VGR wird sie dagegen nicht als staatliche Ausgabe behandelt.

– die besonderen Finanzierungsvorgänge (Schuldentilgung, Zuführung zu Rücklagen, durchlaufende Mittel).⁵

Während die Finanzstatistik auf der Kassenrechnung beruht und nur die Geldströme erfaßt, die die öffentlichen Haushalte verlassen, sucht die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung die güterwirtschaftlichen Ströme im Stadium des Entstehens von Forderungen und Verbindlichkeiten zu registrieren. So werden z. B. Sachinvestitionen nicht erst im Zeitpunkt ihrer Bezahlung, sondern bereits im Zeitpunkt der Produktionswirksamkeit, also bei ihrer Einwirkung auf den Einkommenskreislauf, erfaßt.⁶ Diese Einteilung der Staatsausgaben vermittelt zusätzliche Einsichten in ihre Struktur und erleichtert einen Vergleich mit der Entwicklung im privaten Sektor.

Nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bieten sich folgende Alternativen der Erfassung der Staatsausgaben:

– Gesamtausgaben des Staates bzw. der Gebietskörperschaften

Sie umfassen die laufenden Ausgaben (Zinsen auf öffentliche Schuld, geleistete laufende Übertragungen, Staatsverbrauch), geleistete Vermögensübertragungen und die Bruttoanlageinvestitionen.

– Realausgaben des Staates bzw. der Gebietskörperschaften

Sie umfassen den Staatsverbrauch und die Bruttoanlageinvestitionen.

Im Staatsverbrauch werden die Aufwendungen für die der Allgemeinheit ohne spezielles Entgelt zur Verfügung gestellten Verwaltungsleistungen des Staates zu-

5 Die öffentlichen Ausgaben können weiterhin nach dem Brutto- und nach dem Nettoprinzip erfaßt werden. Bei den Nettoausgaben werden gegenüber den Bruttoausgaben die Zahlungen von Verwaltungen gleicher und anderer Ebene (Zuweisungen, Darlehen, Darlehensrückflüsse), also Zahlungen zwischen den Gebietskörperschaften, abgezogen. Nach finanzstatistischer Abgrenzung enthalten die Nettoausgaben noch die besonderen Finanzierungsvorgänge. (Nach der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sind die besonderen Finanzierungsvorgänge nicht in den Nettoausgaben enthalten. Da sie lediglich Finanzvorgänge umfassen, sind sie güterwirtschaftlich nicht von Bedeutung.) Werden diese ebenfalls in Abzug gebracht, so erhält man die eigenfinanzierten Ausgaben. Diese geben an, von welcher Gebietskörperschaft die finanziellen Mittel aufgebracht werden. Die Finanzberichte weisen als öffentliche Gesamtausgaben die eigenfinanzierten Ausgaben aus. Hier wird ebenso verfahren. Werden von den um die Doppelzahlungen bereinigten Nettoausgaben noch die Zahlungen an Verwaltungen abgezogen, so enthält man die unmittelbaren Ausgaben. Diese setzen sich zusammen aus den direkten Ausgaben (Personalausgaben, laufender Sachaufwand, Sachinvestitionen) und den Zahlungen an andere, nichtöffentliche Bereiche. Die unmittelbaren Ausgaben geben an, welche Gebietskörperschaft die finanziellen Mittel ihrer endgültigen Verwendung zuführen und auszahlen. Sie können damit als Spiegelbild der Aufgabenverteilung innerhalb des öffentlichen Sektors angesehen werden. – Zu den Begriffen der Finanzstatistik vgl. E. Freund, Die Neugestaltung der Finanzstatistik ab 1970. Wirtschaft und Statistik 1970, S. 543 ff.

6 Nach Löbbecke können vier Entscheidungsstufen eines öffentlichen Investitionsvorhabens unterschieden werden: (1) Die Bereitstellung von Mitteln im Haushaltsplan; (2) Auftragsvergabe; sie hat Einfluß auf die Produktions- und Investitionsplanungen des Auftragnehmers; (3) Leistungserstellung durch den Auftragnehmer; Entstehung von Forderungen und Verbindlichkeiten; (4) Zahlungen. Vgl. K. Löbbecke, Ein System gesamtwirtschaftlicher Wirkungen der staatlichen Aktivität. RWI-Mitteilungen, 23. Jg. (1972), H. 1, S. 28. Nach dieser Einteilung erfaßt die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung die öffentlichen Investitionen in der Stufe (3), die Finanzstatistik in der Stufe (4). Zur näheren statistischen Abgrenzung der öffentlichen Investitionen vgl. Kap. 3.1.2.3.

sammengefaßt. Zu diesen Aufwendungen zählen vor allem die Einkommen der Staatsbediensteten und die laufenden Käufe des Staates (u. a. militärische Bauten und dauerhafte militärische Ausrüstungen).⁷ Die staatlichen Investitionen umfassen lediglich Sach-, nicht wie in der Finanzstatistik auch Finanzinvestitionen.

3.1.1.2.2 Die Wahl der Sozialproduktsgröße

Die Staatsquote nimmt nicht nur auf Grund einer unterschiedlichen Abgrenzung des öffentlichen Sektors und der öffentlichen Ausgaben verschieden hohen Wert an, sie variiert auch mit der Wahl der Sozialproduktsgröße.

Einmal können die Staatsausgaben in Beziehung zum realen oder nominalen volkswirtschaftlichen Gesamtprodukt gesetzt werden. Eine Deflationierung beider Größen ist dann erforderlich, wenn sie unterschiedliche Preissteigerungsraten aufweisen. Ob für eine Analyse reale oder nominale Größen gewählt werden, kann nur im Hinblick auf die verfolgte Fragestellung entschieden werden. So empfiehlt sich für eine konjunkturelle Betrachtung die Wahl von nominalen Größen, da von diesen die für eine kurzfristige Analyse relevanten Nachfragewirkungen ausgehen. Die Verwendung von realen Größen ist dagegen für eine langfristige Wachstums- und Allokationsanalyse vorteilhaft, da diese von konjunkturell und strukturell bedingten Preisänderungen abstrahieren und rein güter- und leistungsmäßige Entwicklungen betrachten will.^{7a} Die Finanzstatistik weist die Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts lediglich nominal aus, die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung dagegen berechnet für die einzelnen Verwendungskategorien spezielle Preisindizes.

Zum anderen kann als Maßstabsgröße der staatlichen Ausgaben das Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen oder das Nettosozialprodukt zu Faktorkosten gewählt werden. In beiden Fällen müssen einige methodische Ungenauigkeiten in Kauf genommen werden:⁸

– Wird das Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen als Sozialproduktsgröße gewählt, so ist zu beachten, daß die Staatsleistungen immer zu Herstellungskosten bewertet

7 Der Begriff »Staatsverbrauch« ist irreführend. Hinter ihm verbirgt sich die Vorstellung von einem Staat, der eigenständige Bedürfnisse erfüllen könne und wolle, ohne damit einen Nutzen für die Individuen zu stiften. Tatsächlich organisiert der Staat lediglich einen Teil der privaten Bedürfnisbefriedigung. Zudem gehen vom Staatsverbrauch auch positive Produktivitätseffekte aus.

7a Zur Diskussion um die reale und nominale Entwicklung des Dienstleistungssektors, die auch für den Staatssektor relevant ist, vgl. R. Seeling, Das relative Wachstum des Dienstleistungssektors. Ein Beitrag zur Bewertungsfrage im Rahmen langfristiger Strukturuntersuchungen. RWI-Mitteilungen, 25. Jg. (1974), S. 15 ff.

8 Vgl. O. Weitzel, Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland. Diss. Erlangen-Nürnberg 1967, S. 22.

werden müssen, da es für sie keine Marktpreise gibt. Eine Vermischung von Kosten- und Ertragsprinzip ist strenggenommen nicht erlaubt.⁹

– Wird dagegen das Sozialprodukt zu Faktorkosten gewählt, so ist zu bedenken, daß die öffentlichen Investitionen (in der Finanzstatistik) als Bruttogröße erfaßt werden, d. h. einschließlich Ersatzinvestitionen. Das Nettosozialprodukt umfaßt im Gegensatz zum Bruttosozialprodukt die Abschreibungen nicht mehr. Daraus folgt, daß der Anteil der öffentlichen Investitionen und damit des öffentlichen Sektors zu hoch ausgewiesen wird.

Als Maßgröße der staatlichen Ausgaben wird im folgenden das Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen verwendet, da es den gebräuchlichsten Indikator der Produktion von Gütern und Diensten in der Volkswirtschaft darstellt. Dies empfiehlt sich zudem aus Gründen der Einheitlichkeit, da auch bei der Verwendungsrechnung das Bruttosozialprodukt als Basis genommen wird.

Eine einheitliche Definition der Staatsquote gibt es somit nicht. Je nach der institutionellen Abgrenzung des Staatssektors (Staat, Gebietskörperschaften) und der Erfassung der Staatsausgaben (Gesamtausgaben nach der VGR und der Finanzstatistik, Realausgaben) nimmt sie eine andere Höhe an.

3.1.1.2.3 Der Aussagegehalt der Staatsquote

Die Berechnung einer Staatsquote und ihre Verwendung als Indikator der Staatsaktivität ist einer Reihe von Kritikpunkten ausgesetzt. Gegen die Definition, die die Gesamtausgaben benutzt, wird geltend gemacht, daß es sich hierbei um eine im statistischen Sinne unechte Quote handelt. Eine echte Quote liegt nur dann vor, » . . . wenn die einzelnen Teilaggregate integrierender Bestandteil der übergeordneten Gesamtheit sind, zu der sie in Beziehung gesetzt werden«. ¹⁰ In den öffentlichen Gesamtausgaben sind die Transferausgaben enthalten, die nicht Bestandteil der Sozialproduktgrößen sind. Damit werden bewußt Doppelzählungen in Kauf genommen. Denn die Transfers (z. B. Zahlungen an private Haushalte) werden von diesen größtenteils zu Konsumkäufen verwandt und erscheinen somit in der Sozialproduktberechnung ein zweites Mal, jetzt als Konsumausgaben der Privaten. Der gleiche Einwand gilt für die staatlichen Subventionen. Diese schlagen sich zum großen Teil in Sachinvestitionen der privaten Unternehmen nieder, sind aber ebenfalls nicht Bestandteil des Sozialprodukts zu Marktpreisen. Die Höhe der Staatsquote wird durch die unterschiedliche Erfassung der Transfers und der Subventionen in Zähler und Nenner systematisch überschätzt. Sie ermöglicht durch diese Abgrenzung der Staatsausgaben keine Aussagen über die anteilige Beanspru-

⁹ Vgl. auch Kap. 3.3.1.

¹⁰ G. Bombach, Staatshaushalt und volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Finanzarchiv, Bd. 17 (1956/57), S. 372.

chung des Sozialprodukts durch den Staat. Sie gibt lediglich den größtmöglichen Ausdruck der quantifizierbaren Aktivität des Staates an, die Größe der politisch determinierten Kreislaufströme. Dieser methodische Fehler ist dadurch zu beseitigen, daß die Transfers zum Sozialprodukt hinzuaddiert werden.¹¹ Der Wert der Staatsquote sinkt dann entsprechend.

Die systematische Überschätzung der Höhe der Staatsquote wird verhindert, wenn diese in ihre Definition die Realausgaben übernimmt. Jetzt handelt es sich um eine echte Strukturquote, da der Staatsverbrauch und die öffentlichen Investitionen Bestandteile des Bruttosozialprodukts sind. Allerdings ist zweifelhaft, ob die staatliche Aktivität und die Beeinflussung des privaten Sektors durch diese rein güterwirtschaftlich definierte Staatsquote angemessen wiedergegeben werden können. Unter konjunktur- und wachstumspolitischen Gesichtspunkten ist das sicherlich nicht der Fall. Denn sowohl die Transfers als auch die Ausgaben zur Förderung der Investitionen außerhalb des öffentlichen Bereichs beeinflussen die Aktivitäten der privaten Wirtschaftssubjekte und üben damit kurz- und langfristige Wirkungen auf Höhe und Struktur des Sozialprodukts aus.

Bei beiden Abgrenzungen der Staatsausgaben ist fraglich, ob sie einen adäquaten Ausdruck für die Bereitstellung öffentlicher Güter darstellen. Transfers (reine Einkommenszahlungen, keine Übertragung von Ressourcen) und Finanzinvestitionen werden vorwiegend zum Kauf von Konsumgütern und zur Durchführung von Investitionen im privaten Sektor verwandt. Das Angebot an öffentlichen Gütern steigt dadurch nicht. Werden nur die Realausgaben (Personal-, Sachausgaben) einbezogen, so stellt sich auch hier das grundsätzliche Problem, daß der staatliche Output nicht direkt in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesen, sondern indirekt erfaßt wird. Eine Gleichsetzung ist nur unter folgenden Annahmen möglich:¹²

- Alle Güter- und Faktoreinsätze des Staates bringen öffentlichen Output hervor;
- Dieser wird ausnahmslos von den Privaten als Vorleistung der privaten Produktion oder als Endnachfrage aufgenommen;
- Die Kosten der staatlichen Produktion bilden anstelle der Marktpreise einen äquivalenten Bewertungsmaßstab.

Je nach dem Untersuchungszweck und der konkreten Fragestellung müssen die Staatsausgaben unterschiedlich erfaßt und die Staatsquote unterschiedlich definiert werden.

- Eine Abgrenzung der Staatsausgaben nach der Finanzstatistik empfiehlt sich eher für konjunkturpolitische Problemstellungen, da sie alle direkt und indirekt nachfragewirksamen Staatsausgaben erfaßt.¹³ Die Verwendung der Realausga-

¹¹ Vgl. O. Weitzel, Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O., S. 19.

¹² Vgl. K. Littmann, Definition und Entwicklung der Staatsquote (Literaturanalyse). Gutachten im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Hamburg 1974, S. 40 ff.

¹³ Vgl. aber Kap. 3.1.2.3.

ben ist dann zweckmäßiger, wenn nach dem Angebot an öffentlichen Gütern und Diensten gefragt wird. Zwar ist die Höhe der staatlichen Investitionen und des Staatsverbrauchs kein exaktes Maß für die Versorgung mit öffentlichen Gütern. Sie ist als Indikator dafür aber eher geeignet als die Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts. Wird diese Abgrenzung gewählt, so empfiehlt sich für den genannten Zweck die zusätzliche Bildung spezieller Strukturkoeffizienten, die Informationen über die Binnenstruktur der Staatsaktivität geben (z. B. die staatliche Investitions- oder Infrastrukturquote, definiert als Anteil der Investitionen oder Infrastrukturausgaben an den öffentlichen Gesamtausgaben).

– Die Staatsquote bildet keinen exakten Indikator für die Bestimmung der ökonomischen Aktivität des Staates und deren größenmäßige Relation zum privaten Sektor. Ungenauigkeiten resultieren aus der auf Konvention beruhenden Abgrenzung des Staatssektors, auf der nur mittelbaren Erfassung öffentlicher Güter und auf deren Kostenbewertung.

Beide Punkte müssen beachtet werden, wenn Staatsquotenberechnungen in der politischen Diskussion verwendet werden. Sie bedürfen dann einer genauen Spezifizierung. Trotz der genannten Ungenauigkeiten, die sich auf das Niveau der Staatstätigkeit beziehen, ist sie als Indikator der temporalen Entwicklung staatlicher Aktivität in einem Land aussagekräftig. Je nach der speziellen Fragestellung können neben der Gesamtausgabenquote zusätzliche Strukturkoeffizienten gebildet werden. Für den internationalen Vergleich sind Ausgabenquoten aus den genannten Gründen dagegen gänzlich ungeeignet.

Abschließend ist auf einen grundsätzlichen und nicht behebbaren Mangel des hier verwendeten Indikators staatlicher Aktivität hinzuweisen. Sowohl die staatlichen Gesamtausgaben als auch die staatlichen Konsum- und Investitionsausgaben in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sind lediglich Ausdruck der monetären Einwirkungen des Staates auf den privaten Sektor und damit nur *eine* Form seiner Aktivität. Sie erlaubt nur » . . . eine Aussage über die unmittelbare, vom Staat ausgeübte monetäre Kontrolle über Teile des Sozialprodukts, wie sie im gesamtwirtschaftlichen Kreislauf im Zu- und Abfluß zum öffentlichen Sektor erfolgt, und damit über die wirtschaftliche Aktivität, repräsentiert durch den abstrakten Begriff des Bruttosozialprodukts«. ¹⁴ Die öffentlichen Ausgaben können also nicht als Ausdruck der gesamten ökonomisch relevanten Aktivität des Staates gewertet werden, ¹⁵ sondern nur als ein begrenzter Ausschnitt. Er müßte zumindest um die güterwirtschaftliche Verflechtung zwischen privatem und öffentlichem Sektor erweitert werden. Das erfordert Aussagen über die Entzugs- und Verausgabungseffekte von Steuereinnahmen und Staatsausgaben. ¹⁶ Aber auch die Ge-

¹⁴ U. Harms, Die Forderung eines konstanten Staatsanteils am Bruttosozialprodukt. Hamburg 1970, S. 44; vgl. auch C. Langheinrich, Entwicklung und Struktur der Staatsausgaben, a.a.O., S. 19.

¹⁵ Vgl. H. Zimmermann, Die Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung, a.a.O., S. 3.

¹⁶ Vgl. U. Harms, Die Forderung eines konstanten Staatsanteils am Bruttosozialprodukt, a.a.O., S. 44.

samtheit der quantitativen Effekte geben den staatlichen Einfluß auf den privaten Sektor noch nicht hinreichend wieder. Dazu gehören weiterhin die gesamten ordnungspolitischen Rahmenbedingungen und die gesetzgeberische Tätigkeit in Form von Ge- und Verboten u. ä., die den Handlungsspielraum der privaten Wirtschaftssubjekte abstecken und ihr Verhalten beeinflussen.

Bei einer solchen Ausweitung des Inhalts der staatlichen Aktivität sind exakte und quantifizierbare Aussagen nicht mehr möglich, auch kein Vergleich im Zeitablauf. Wir beschränken uns deshalb, trotz aller Einwände, auf die öffentlichen Ausgaben als Maßgröße der staatlichen Aktivität. Rückschlüsse auf die Liberalität bzw. den Grad der »Verstaatlichung« einer Wirtschaftsordnung sind mittels der so definierten Staatsaktivität nicht möglich.¹⁷ So können Änderungen des Wettbewerbsrechts oder administrative Lohn- und Preiskontrollen den Handlungsspielraum der Privaten sehr viel stärker und fühlbarer einengen als eine geringfügige Erhöhung des Anteils der öffentlichen Ausgaben am Bruttosozialprodukt.

3.1.2 Entwicklung und Struktur der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik

Die Beurteilung der Durchsetzbarkeit einer höheren Staatsquote wird erleichtert, wenn die Vergangenheitsentwicklung der mit Ausgaben verbundenen staatlichen Aktivität bekannt ist. Dabei wird im folgenden nicht auf die säkulare Entwicklung der Staatsausgaben abgestellt, vielmehr beschränkt sich die Darstellung auf die Bundesrepublik. Für die Reformpolitik ist nicht nur die Höhe, sondern vor allem auch die Struktur der öffentlichen Ausgaben von Interesse. Entsprechend werden die Gesamtausgaben nach Haushaltsebenen und nach Ausgabearten differenziert. Im Vordergrund stehen die öffentlichen Investitionen und die Personalausgaben. Dementsprechend wird in diesem Abschnitt nacheinander auf Entwicklung und Struktur der öffentlichen Gesamtausgaben (3.1.2.1), auf die Ausgaben der einzelnen Gebietskörperschaften (3.1.2.2), auf die öffentlichen Investitionen (3.1.2.3) und die Personalausgaben eingegangen (3.1.2.4).

3.1.2.1 Entwicklung und Struktur der öffentlichen Gesamtausgaben

Die kreislaufmäßig wirksame Aktivität des Staates wird in Tab. 1 dargestellt. In der Abgrenzung der Finanzstatistik ist die Höhe der Staatsquote im Zeitraum

¹⁷ Vgl. G. Hedtkamp, Bestimmungsgründe für Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben. In: H. Timm, H. Haller (Hrsg.), Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 47. Berlin 1967, S. 99f.

Tabelle 1:

Die Entwicklung der Staatsausgaben und der Staatsquote in der Bundesrepublik, 1961-1973 (in jew. Preisen)

Staats- quote	Gesamtausgaben				Realausgaben	
	VGR ¹		Finanzstatistik ²			
Jahr	Mrd.DM	in % des BSP	Mrd.DM	in % des BSP	Mrd.DM	in % des BSP
1961	113,6	34,1	94,5	28,4	57,6	17,3
1962	130,0	36,1	106,7	29,6	67,5	18,7
1963	140,1	36,5	115,7	30,1	75,8	19,7
1964	152,4	36,2	126,5	30,1	81,8	19,4
1965	170,0	36,9	139,2	30,2	90,2	19,6
1966	182,4	37,2	145,1	29,6	97,5	19,9
1967	192,9	38,9	154,7	31,2	99,6	20,1
1968	205,9	38,1	158,0	29,3	104,9	19,4
1969	229,3	37,9	173,6	28,7	118,5	19,6
1970	259,7	37,9	196,1	28,6	138,6	20,2
1971	297,6	39,1	226,8	29,8	162,0	21,4
1972 ³	332,9	39,9	252,1	30,2	177,5	21,4
1973	376,7	40,5	280,1	30,1	201,0	21,6
1950-1960		32,6		30,0		16,3
1961-1966		36,2		29,7		19,1
1966-1971		38,2		29,5		20,1
1971-1973		39,8		30,0		21,5

1 Gesamtausgaben des Staates

2 *eigenfinanzierte Ausgaben*

3 ab 1972 vorläufige Ergebnisse

Quelle: Die Staatsausgaben in der Abgrenzung der VGR wurden ermittelt nach *Statistisches Bundesamt*, Fachserie N, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1: Konten und Standardtabellen 1969, 1973. Stuttgart, Mainz 1970, 1974; Reihe 3: Sonderbeiträge. Revidierte Reihen ab 1950. Stuttgart, Mainz 1972. – Die Staatsausgaben in der Abgrenzung der Finanzstatistik wurden den Finanzberichten der Bundesregierung entnommen.

1950-1973 relativ konstant geblieben. Diese Tatsache ist eher überraschend, da » . . . in einer modernen Industriegesellschaft eine relativ stärkere Zunahme der öffentlichen Bedürfnisse und damit auch des Staatsanteils zu erwarten gewesen wäre«. ¹⁸ Im Vergleich zur säkularen Entwicklung ist sie eine neuartige Erscheinung. Denn für den Zeitraum ab 1913 kann eine Zunahme der Staatsquote nach-

¹⁸ Finanzbericht 1973, S. 165.

gewiesen werden.¹⁹ Diese Entwicklung ist für die Bundesrepublik bisher offensichtlich zum Stillstand gekommen. So kommt *Recktenwald* zu der These, »... daß Wagners Gesetz relativ wachsender Staatstätigkeit zumindest für Deutschland nicht mehr wirksam ist. Es wäre dann im säkularen Trend ein gewisser Plafond erreicht, der in über zwanzig Jahren nicht mehr überschritten worden ist.«²⁰ Die Realisierung eines höheren Staatsanteils macht hiernach das Verlassen des bisherigen und das Anstreben eines höheren Niveaus der Staatsausgaben erforderlich. Es geht also nicht lediglich um eine Trendextrapolation, sondern um eine deutliche Durchbrechung des Trends nach oben.²¹

Ein hiervon abweichendes Ergebnis ergibt sich bei der Abgrenzung der Staatstätigkeit nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Sowohl die Gesamtausgaben- als auch die Realausgabenquote sind gestiegen. Der Anstieg beginnt allerdings erst in den sechziger Jahren und ist die Folge einer überproportionalen Zunahme des Staatsverbrauchs. Der Anteil der Investitionen ist in diesem Zeitabschnitt konstant geblieben, seit Mitte der sechziger Jahre ist er sogar rückläufig. Die Staatsquote ist ein sehr globaler Indikator staatlicher Aktivität. Unter dem Gesichtspunkt der Reformpolitik ist er unzureichend, da den einzelnen Ausgabenka-

19 Vgl. H. C. *Recktenwald*, Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik. In: H. König (Hrsg.), *Wandelungen der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland*. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 26. Berlin 1962, S. 210; ders., *Staatwirtschaft und säkulare Entwicklung*. Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 15. Jahr (1970), S. 137. Für die Höhe der Staatsquote ergeben sich die folgenden Werte: 1925: 20,6 %; 1930: 24,7 %; 1935: 30,1%; 1938: 34,0 %.

20 H. C. *Recktenwald*, Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, a.a.O., S. 238 f.

21 Auf die in der Literatur vorliegenden Hypothesen zur langfristigen Entwicklung der Staatsquote wird nicht eingegangen. Vgl. hierzu beispielhaft C. *Langheinrich*, *Entwicklung und Struktur der Staatsausgaben*, a.a.O., S. 124 ff.; O. *Weitzel*, *Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland*, a.a.O., S. 83 ff. – Denn die Theorie der öffentlichen Ausgaben ist weder in der Lage, die Entwicklung des Staatsanteils in der Vergangenheit rückschauend zu erklären noch die zukünftige Höhe zu prognostizieren. »Ob der Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt ... bei wachsendem materiellen Wohlstand einen steigenden, gleichbleibenden oder fallenden Trend in unterschiedlichen Entwicklungsstadien aufweist, künftighin aufweisen wird oder gar aufweisen sollte, sind ... größtenteils noch offene Fragen.« H. C. *Recktenwald*, Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, a.a.O., S. 200. – Da es objektive Kriterien für die Größe des staatlichen Sektors nicht gibt, kann die Begründung einer höheren Staatsquote nur partiell wissenschaftlich-erklärend erfolgen, über sie muß primär politisch entschieden werden. Interessant ist die Beobachtung, daß sich die Zunahme der Staatstätigkeit nicht gleichmäßig, sondern vielmehr stufenförmig vollzogen hat. Vgl. W. *Wittmann*, *Einführung in die Finanzwissenschaft*, 1. Teil: Die öffentlichen Ausgaben. Stuttgart 1970, S. 11; C. *Langheinrich*, *Entwicklung und Struktur der Staatsausgaben*, a.a.O., S. 38 ff. – Die heute vorgetragene Forderung nach einem höheren Staatsanteil könnte, wenn sie realisiert wird, als eine solche Niveaushöhenverschiebung der staatlichen Aktivität verstanden und möglicherweise so interpretiert werden, daß in den ersten Nachkriegsjahren die Erfüllung von Individualbedürfnissen durch den privaten Sektor Vorrang hatte vor der Versorgung mit öffentlichen Gütern. In einem späteren Entwicklungsstadium der Wirtschaft gewinnt dessen Angebot als Komplement zu den privaten Gütern an Bedeutung. Zusammen mit den zunehmenden Folge- und Voraussetzungskosten der privaten Produktion führt dies zu einer Erhöhung des Staatsanteils. Insofern braucht ihre Konstanz nicht notwendigerweise ein Indiz dafür zu sein, daß ihrer Erhöhung von vornherein Grenzen gesteckt sind. Möglicherweise bestand bis Anfang/Mitte der sechziger Jahre kein Erfordernis für eine Ausdehnung des öffentlichen Sektors.

Tabelle 2:

Die Struktur der öffentlichen Gesamtausgaben, 1961-1973 (in % des öffentlichen Gesamthaushalts)

Ausgabenarten	Periode	1961- 1966	1966- 1971	1971- 1973 ³
1. Laufende Rechnung				
1.1 Personalausgaben		24,7	29,8	32,7
1.2 lfd. Sachaufwand ¹		22,4	18,7	16,9
1.3 lfd. Übertragungen ²		22,2	22,8	22,3
1.4 Zinszahlungen		2,4	3,4	3,5
lfd. Rechnung		71,7	74,6	75,5
2. Kapitalrechnung				
2.1 Sachinvestitionen		15,7	15,6	15,8
– davon Bauten		12,8	12,6	12,7
2.2 Inv. Zuschüsse und Vermögensübertragungen		4,7	4,6	5,0
2.3 Darlehen, Beteiligungen		8,1	5,1	3,7
Kapitalrechnung		28,5	25,4	24,5
3. Eigenfinanz. Ausgaben		100	100	100

1 Hier werden u. a. Bauten und Neuanschaffungen im Verteidigungsbereich erfaßt.

2 Übertragungen werden geleistet an Unternehmen, private Haushalte einschl. Organisationen ohne Erwerbscharakter, Sozialversicherungsträger und an das Ausland.

3 Vorläufige Ergebnisse.

Quelle: Finanzberichte der Bundesregierung.

tegorien hier eine unterschiedliche Bedeutung zukommt. Darum werden in Tab. 2 die Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts nach volkswirtschaftlichen Ausgabenarten getrennt, in Tab. 3 die Realausgaben nach konsumtiven und investiven Ausgaben.

Tabelle 3:

Die Entwicklung und Struktur der Realausgaben, 1950-1973 (in % des BSP)

Verwendungsart	Periode	1950- 1955	1955- 1960	1961- 1966	1966- 1971	1971- 1973 ¹
Staatsverbrauch		14,4	13,2	15,0	16,1	17,7
Investitionen		2,2	2,8	4,1	4,0	3,7
Investitionen/ Staatsverbrauch		15,2	21,8	27,6	25,1	21,2

1 Vorläufige Ergebnisse

Tab. 2 zeigt die Entwicklung der öffentlichen Gesamtausgaben nach volkswirtschaftlichen Ausgabenarten. Diese Gliederung entspricht dem einheitlichen Gruppierungsplan der Finanzstatistik.²² Es zeigt sich, daß die Ausgaben der laufenden Rechnung zusammen rund drei Viertel der Gesamtausgaben ausmachen, ihr Anteil steigt dabei leicht an. Die Ausgaben der Kapitalrechnung betragen bei abnehmender Tendenz entsprechend rund ein Viertel. Innerhalb der laufenden Ausgaben ist der Anteil der Personalausgaben (abgesehen von den Zinszahlungen) am stärksten gestiegen, von 23,9 % (1961) auf 33,4 % (1973). Sie sind mit Abstand der größte Ausgabenposten der öffentlichen Hand, eine Folge u. a. des Ausbaus der personalintensiven öffentlichen Dienste (Bildung, Gesundheit, Kultur).²³ Innerhalb der Ausgaben der Kapitalrechnung nehmen die Sachinvestitionen rund zwei Drittel der öffentlichen Investitionen ein (davon 80 % Bauinvestitionen), ein Drittel entfällt auf die Finanzinvestitionen. Bezogen auf die Gesamtausgaben ist der Anteil der Sachinvestitionen gering und zudem im Zeitablauf praktisch konstant. Der Anteil der Finanzinvestitionen ist dagegen erheblich gesunken, eine Folge der Verringerung der Darlehen und Beteiligungen. Innerhalb eines relativ konstanten Staatsanteils ist es also zu einer merklichen Verschiebung der Struktur der öffentlichen Ausgaben gekommen. Die unterschiedliche Entwicklung von Personalausgaben und Sachinvestitionen kommt auch in der Struktur der Realausgaben zum Ausdruck (Tab. 3). Im Zeitabschnitt 1961-1973 ist die Relation von Investitionen zum Staatsverbrauch (Personalausgabenanteil von über 50 %) deutlich gesunken.

3.1.2.2 *Entwicklung und Struktur der Ausgaben der Gebietskörperschaften*

Unter dem Aspekt der Reformpolitik und einer Erhöhung der Staatsquote ist es erforderlich, die öffentlichen Gesamtausgaben zusätzlich nach Bund, Ländern und Gemeinden aufzuspalten und deren jeweilige Ausgabenstruktur aufzuzeigen. Der Staat darf nicht als homogener Akteur mit einheitlicher Willensbildung und Zielsetzung angesehen werden. Vielmehr verfolgen die einzelnen Gebietskörperschaften durchaus differierende ausgabenpolitische Zielsetzungen. Zudem werden sie entsprechend der Aufgabenverteilung im Bundesstaat von den Anforderungen der Reformpolitik unterschiedlich betroffen. Das gilt besonders für die notwendige Er-

22 Der Gruppierungsplan ist nach dem neuen Haushaltsrecht die Grundlage der Präsentation der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Er ist ausgerichtet auf »... eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung der Haushaltsgebarung der öffentlichen Hand« und zeigt zudem die finanzielle Verflechtung der öffentlichen Haushalte untereinander und mit dem privaten Sektor auf. Vgl. E. Freund, Die Neugestaltung der Finanzstatistik ab 1970, a.a.O., S. 544.

23 So entfielen z. B. von den Kosten des Bildungswesens im Jahr 1970 in Höhe von 29,2 Mrd. ein Betrag von 16,1 Mrd. (= 55 %) auf Personalausgaben, dagegen nur 7,7 Mrd. (= 26,4 %) auf Sachinvestitionen. Vgl. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, Bildungsgesamtplan, Bd. 1. Stuttgart 1973, S. 98.

Tabelle 4:

Die Entwicklung und Struktur der Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften nach Ausgabearten, 1963-1973 (in % der Gesamtausgaben)

Ausgaben- arten	Periode, Gebiets- körperschaft	1963-1966			1966-1971			1971-1973 ²		
		Bund (1)	Länder (2)	Gem. (3)	Bund (4)	Länder (5)	Gem. (6)	Bund (7)	Länder (8)	Gem. (9)
1. Laufende Rechnung										
1.1 Personalausgaben		14,3	33,3	24,0	15,7	38,1	26,9	17,4	42,6	27,5
1.2 lfd. Sachaufwand		25,5	11,5	18,6	17,4	11,4	21,4	15,1	9,6	22,0
1.3 lfd. Übertragungen		35,0	9,8	5,6	35,8	8,7	6,2	36,3	8,4	6,2
1.4 Zinszahlungen		1,9	1,4	3,1	2,5	2,2	4,4	2,4	2,3	4,5
lfd. Rechnung ¹		83,6	71,3	55,2	81,6	74,9	61,3	80,8	76,1	61,5
2. Kapitalrechnung										
2.1 Sachinvestitionen		5,1	7,8	36,2	5,6	7,7	35,2	5,5	7,0	34,7
2.2 Inv. Zuschüsse und Vermögensübertr.		6,1	13,0	—	8,2	11,7	0,5	4,3	6,9	0,4
2.3 Darlehen, Beteilig.		5,3	9,5	4,7	4,7	5,2	3,1	2,8	2,5	2,8
Kapitalrechnung ¹		16,5	30,3	—	18,6	24,6	38,8	19,1	23,9	38,4
3. Gesamtausgaben ¹		100	100	100	100	100	100	100	100	100

1 Die Abweichungen zwischen den Summen und den Einzelposten erklären sich dadurch, daß die Übertragungen an Gebietskörperschaften in die Gesamtausgaben nicht einbezogen sind.

2 Vorläufige Ergebnisse

Quelle: Finanzberichte der Bundesregierung.

höhung der Infrastrukturinvestitionen und für den Ausbau der personalintensiven öffentlichen Dienste. Die Gesamtausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden, gegliedert wiederum nach dem Gruppierungsplan, werden in Tab. 4 dargestellt.²⁴ Ein Vergleich der Ausgabenstruktur der Gebietskörperschaften ergibt das folgende Bild:

1. Die Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden an den öffentlichen Gesamtausgaben haben sich im Zeitraum 1952-1972 zu Lasten des Bundes und zugunsten von Ländern und Gemeinden verschoben (Tab. 5).

Tabelle 5:

Anteil der Gebietskörperschaften an den öffentlichen Gesamtausgaben (in %)

	1952	1962	1972
Bund	50,0	45,8	43,7
Länder	27,5	32,3	32,7
Gemeinden	18,2	18,8	21,7

Quelle: Finanzbericht 1973, S. 163

2. Der Anteil der laufenden Ausgaben an den Gesamtausgaben ist beim Bund größer als bei den Ländern und den Gemeinden. Allerdings zeichnet sich eine Annäherung in der Größenordnung ab. Innerhalb der laufenden Ausgaben sind bei allen Gebietskörperschaften die Personalausgaben (nach den Zinszahlungen) am stärksten gestiegen, jeweils deutlich überproportional zu den Gesamtausgaben. Am stärksten war dieser Anstieg bei den Ländern.

3. Innerhalb des Bundeshaushalts nehmen die laufenden Übertragungen den größten Anteil ein. Dabei handelt es sich um Einkommensübertragungen an den privaten und öffentlichen Sektor mit dem Ziel der Einkommensumverteilung, der sozialen Sicherung und der Förderung der Privatwirtschaft. Diese Ausgaben sind weitgehend gesetzlich fixiert, langfristig gebunden und damit inflexibel. Die Personalausgaben und die laufenden Sachausgaben (u. a. militärische Ausrüstungen und Beschaffungen) bilden die nächstgrößten Ausgabeposten. Der Anteil der Sachinvestitionen an den Ausgaben des Bundes ist gering und relativ konstant. Größere Bedeutung kommt den Vermögensübertragungen zu, eine Folge vor allem der zunehmenden Ausgaben für Sparförderung und Vermögensbildung.

²⁴ Eine Differenzierung der öffentlichen Ausgaben nach Bund, Ländern und Gemeinden ist nur in Abgrenzung nach der Finanzstatistik (kassenmäßige Ausgaben) möglich.

4. Innerhalb der Gesamtausgaben der Länder nehmen die Personalausgaben den größten Anteil ein. Auch der prozentuale Zuwachs ist bei ihnen am größten. Dafür ist ihr Anteil an den laufenden Übertragungen geringer als beim Bund, da die Einkommensumverteilung primär Aufgabe des Bundes ist. Der Anteil der Sachinvestitionen ist nicht sehr viel höher als beim Bund.

5. Die Gemeinden sind der wichtigste Träger der öffentlichen Investitionen. Sie nehmen hier²⁵ und bei der Verwirklichung der inneren Reformen²⁶ generell eine Schlüsselstellung ein. Mehr als ein Drittel ihrer Gesamtausgaben entfallen auf Investitionen, so daß ihr Haushalt als Investitionshaushalt gekennzeichnet werden kann. Die Personalausgaben sind ebenfalls sehr bedeutsam. Der Anteil der laufenden Übertragungen ist dagegen gering.

6. Unter dem Gesichtspunkt der Politik der inneren Reformen kommt den Investitionsausgaben der Gebietskörperschaften ein zentraler Stellenwert zu. Die Höhe des Anteils der Investitionen an den Gesamtausgaben einer Gebietskörperschaft und deren Anteil an den Investitionen insgesamt ist ein wichtiges Indiz für den Beitrag zum Ausbau der Infrastruktur. Die Bedeutung der einzelnen Gebietskörperschaften für die öffentlichen Investitionen wird gesondert aufgezeigt (Tab. 6):

Tabelle 6:

Anteil der Gebietskörperschaften an den öffentlichen Investitionen, 1950-1971
(in %)

Periode	Gebietskörperschaft	Investitionsausg. insg.			Sachinvestitionen		
		Bund	Länder	Gem.	Bund	Länder	Gem.
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1950-1955		19,8	43,1	37,1	—	—	—
1955-1960		24,6	36,3	39,1	—	—	—
1961-1966		22,2	33,2	44,3	15,2	19,8	65,7
1966-1971		25,1	29,1	45,8	16,6	19,5	64,5

Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank. H. 8/1959; H. 8/1964; H. 4/1972.

²⁵ Vgl. W. Raske, Die kommunalen Investitionen in der Bundesrepublik. Struktur, Entwicklung, Bedeutung. Stuttgart u. a. 1971.

²⁶ Vgl. H. Kohl, Infrastrukturreform als Innenpolitik: Möglichkeiten, Grenzen, Prioritäten. Bergedorfer Gesprächskreis zu Fragen der freien industriellen Gesellschaft, Protokoll Nr. 38. Hamburg 1971, S. 10f.

Die Hauptlast der ausgabenintensiven Reformpolitik wird von Ländern und Gemeinden getragen. (Damit vereinbar ist der zunehmende Anteil von Ländern und Gemeinden an den öffentlichen Gesamtausgaben.) Dagegen kommt in der Struktur der Bundesausgaben »... deutlich zum Ausdruck, daß von der politischen Aufgabenstellung her den Sachinvestitionen im Bundeshaushalt kein absoluter Vorrang eingeräumt werden kann. Das Schwergewicht der Ausgaben in volkswirtschaftlicher Gliederung liegt vielmehr bei den Übertragungszahlungen, so daß der Bundeshaushalt eher als Übertragungshaushalt bezeichnet werden kann.«²⁷ Seine Ausgabenseite stellt im wesentlichen »... ein Spiegelbild der gesetzlichen Sicherung des Sozialstaates ...«²⁸ dar.

So kann zusammenfassend gesagt werden, daß die Reformpolitik ausgabenmäßig besonders große Anforderungen an Länder und Gemeinden stellt. Einmal fällt die Durchführung der Infrastrukturinvestitionen überwiegend in ihren Kompetenzbereich, zum anderen werden sie stärker als der Bund von der Personalausgabenerhöhung betroffen.²⁹ Konsequenterweise beteiligt sich der Bund seit der kleinen Finanzreform 1969 in zunehmendem Maße an der Finanzierung der Investitionen von Ländern und Gemeinden, ohne seinen Charakter als Übertragungshaushalt dadurch aufgeben zu können.

3.1.2.3 Entwicklung und Struktur der öffentlichen Investitionen

Die »Politik der inneren Reformen« und die Forderung nach einer Erhöhung der Staatsquote resultieren maßgeblich aus der relativen Unterversorgung der Volkswirtschaft mit öffentlichen Investitionen. Diesen kommt im Kontext der Reform- und der allgemeinen Wirtschaftspolitik ausschlaggebende Bedeutung zu, die eine gesonderte Analyse erfordert. Das gilt in zweierlei Hinsicht:

1. Unter dem Aspekt der Stabilitätspolitik müssen die öffentlichen Investitionen in dem Maße zur gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beitragen, daß das vorhandene Produktionspotential voll ausgelastet und der Zielkatalog des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes erfüllt wird.
2. Der Staat versorgt über die öffentlichen Haushalte die Bevölkerung mit solchen Gütern und Diensten, die vom Markt gar nicht oder nicht in ausreichendem Maße bereitgestellt werden. Die öffentlichen Leistungen treten zur Befriedigung privater Bedürfnisse komplementär oder substitutiv an die Seite der privaten Güter. Das Allokationsproblem beinhaltet damit die Aufteilung der gesamtwirtschaftlichen Ressourcen auf den privaten und öffentlichen Sektor. Zudem kommt den öffentlichen

²⁷ Finanzbericht 1972, S. 121.

²⁸ Finanzbericht 1971, S. 115.

²⁹ Vgl. Th. Ellwein, Zur Entwicklung der öffentlichen Ausgaben. Die öffentliche Verwaltung, Jg. 25 (1972), S. 15.

Gütern eine wichtige Bedeutung für die Sicherung des privatwirtschaftlichen Wachstumsprozesses zu, indem sie die notwendige Grundausstattung für private ökonomische Aktivitäten bereitstellen und die Rentabilität der privaten Investitionstätigkeit erst garantieren bzw. erhöhen. Im Zusammenhang mit der Allokations- und Wachstumsfunktion der staatlichen Ausgaben nehmen die Investitionen eine herausragende Stellung ein.

Die Bundesbank führt zur Bedeutung der öffentlichen Investitionen für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung aus: »Die öffentlichen Investitionsausgaben . . . sind wirtschaftspolitisch in zweierlei Hinsicht von besonderer Bedeutung. Einmal sind öffentliche Investitionen erforderlich, um den ständig steigenden Ansprüchen an die Infrastruktur der Bundesrepublik gerecht zu werden und damit wesentliche Voraussetzungen für ein weiteres ausgewogenes wirtschaftliches Wachstum sowie für die Verbesserung der Qualität der Lebensverhältnisse zu schaffen; nicht selten wird daher gefordert, die öffentlichen Investitionsausgaben müßten überproportional zu den gesamten öffentlichen Ausgaben wachsen. Zum anderen spielen die staatlichen Investitionsausgaben eine wichtige Rolle für die gesamte konjunkturelle Entwicklung. Sie sollten daher – so fordern manche – grundsätzlich als Instrument kurzfristiger antizyklischer Finanzpolitik eingesetzt werden.«³⁰ Der Sachverständigenrat schreibt dazu: »Öffentliche Investitionen sind so bedeutsam, weil sie die Produktivität privater Investitionen mitbestimmen (Komplementaritätsbeziehung) und weil der Staat genötigt ist, sich auf die stark gestiegene Nachfrage seiner Bürger nach Leistungen des Staates einzustellen.«^{31 32} Die öffentlichen Investitionen werden nach der Finanzstatistik und der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfaßt und abgegrenzt. »Einen einheitlichen Begriff für die öffentlichen Investitionen gibt es nicht. Je nach dem Zweck der Darstellung werden die Investitionen des Staates unterschiedlich abgegrenzt.«³³

1. Die Finanzstatistik faßt unter den staatlichen Investitionen die Sachinvestitionen und die Ausgaben zur Förderung von Investitionen außerhalb des öffentlichen Bereichs zusammen. Zu den Sachinvestitionen zählen die Bauten, die Neuanschaffungen von beweglichem Vermögen sowie der Erwerb von Grundvermögen. Sie werden als Bruttogröße, also einschließlich Ersatzinvestitionen, ausgewiesen, da die Finanzstatistik die haushaltsmäßigen Ausgaben erfassen will. Darum beziehen sich die Angaben über die Höhe der Sachinvestitionen immer auf den Zeitpunkt der Zahlung.

30 Die Entwicklung der öffentlichen Investitionsausgaben seit 1961. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 4/1972, S. 12.

31 Jahresgutachten 1970, Z. 253.

32 Aus dem Anspruch der Gebietskörperschaften, diese beiden Funktionen der öffentlichen Investitionen bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik hinreichend zu berücksichtigen, können Konflikte entstehen (vgl. 3.4).

33 U. Hoffmann, Struktur und Wachstum der öffentlichen Investitionen. Wirtschaftskonjunktur, 19. Jg. (1967), S. 31.

Die öffentlichen Investitionen werden nach dem Konzept der unmittelbaren Ausgaben, also der Auszahlungen, erfaßt. Dies gibt Auskunft darüber, welche Gebietskörperschaft die finanziellen Mittel tatsächlich an Dritte verausgabt und wird damit zum Spiegelbild der Aufgabenverteilung innerhalb des öffentlichen Sektors. Im Gegensatz dazu ermöglicht das Konzept der eigenfinanzierten Ausgaben Einsicht in die Verteilung der Lasten zwischen den Gebietskörperschaften und gibt Auskunft über die Herkunft der Mittel zur Finanzierung der öffentlichen Investitionen.³⁴ Die Abgrenzung der öffentlichen Investitionen nach der Finanzstatistik weist eine Reihe von Mängeln auf:³⁵

- Die Investitionen der Nettounternehmen (kommunale Eigenbetriebe, Bundesbahn, Bundespost, Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die sich im Eigentum des Staates befinden) zählen nicht zu den öffentlichen Investitionen. Ihre Ausgaben werden nur mit den Überschüssen bzw. Zuschüssen im Haushalt der zugehörigen Körperschaft erfaßt.
 - Die Bauausgaben stellen nicht das Äquivalent der tatsächlichen Bauinvestitionen dar. Denn sie erfolgen nicht zeitgleich mit der Fertigstellung der Bauten, sondern enthalten auch Vor- und Nachzahlungen. Zahlungen und Wert der Produktion weichen in jeder Periode mehr oder weniger voneinander ab.³⁶ Eine Korrektur der Angaben der Finanzstatistik erfolgt für die Gebietskörperschaften insgesamt anhand der Bauberichterstattung. Die Angaben für Bund, Länder und Gemeinden beziehen sich immer auf den Zeitpunkt der Zahlung.³⁷
 - Die öffentlichen Bauinvestitionen sind inhaltlich weiter gefaßt als die privaten, da sie z. T. die Grunderwerbskosten und alle wesentlichen Bestandteile von Gebäuden und Bauwerken erfassen.
 - Bei den Finanzinvestitionen (Darlehen, Investitionszuschüsse) ist nicht sicher, daß sie auch in der gleichen Periode zu Investitionsausgaben verwendet werden. Sie sind somit nicht unbedingt mit den Realinvestitionen gleichzusetzen.
2. Der Begriff der öffentlichen Investitionen in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung baut grundsätzlich auf dem der Finanzstatistik auf, unterscheidet sich von ihm aber in der Abgrenzung und bezüglich des Zeitpunktes der statistischen Erfassung.³⁸ Der Grund für die unterschiedliche Begriffsbestimmung liegt in der je-

34 Man spricht auch von Erfüllungs- und Belastungsprinzip der öffentlichen Investitionen. Vgl. *W. Raske*, Die kommunalen Investitionen in der Bundesrepublik, a.a.O., S. 24f.; *U. Hoffmann*, Struktur und Wachstum der öffentlichen Investitionen, a.a.O., S. 36.

35 Vgl. *U. Hoffmann*, Begriffe, Struktur und Wachstum der öffentlichen Investitionen. IFO-Institut für Wirtschaftsforschung. Studien zur Finanzpolitik, H. 5. München 1967, S. 6ff.

36 Der Unterschied zwischen Bauinvestitionen und Bauausgaben kann recht beachtlich sein. So lagen 1970 die Bauinvestitionen um 1,7 Mrd. über, 1967 um 1,4 Mrd. unter den Bauausgaben. Vgl. *B. Bartholmai*, Entwicklung der Struktur der Staatsinvestitionen seit 1960 und der Stand der längerfristigen Investitionsplanung. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sonderheft 95. Berlin 1973, S. 11.

37 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Fachserie N, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1: Konten und Standardtabellen. Stuttgart, Mainz 1971, S. 21, 60.

38 Vgl. Kap. 3.1.1.2.1.

weiligen Zielrichtung der beiden Statistiken.³⁹ Nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung umfassen die öffentlichen Investitionen lediglich die Sach- bzw. Anlageinvestitionen. Die Investitionen der öffentlichen Unternehmen und die Wohnungsbauinvestitionen werden dem privaten Sektor zugerechnet. Bei den Anlageinvestitionen werden Abschreibungen nur auf öffentliche Gebäude und bewegliches Sachvermögen vorgenommen, nicht dagegen auf Verkehrswege und ähnliche Anlagen, wie Straßen, Brücken, Wasserwege, deren Nutzungsdauer schwer bestimmbar ist. Die öffentlichen werden damit im Vergleich zu den privaten Investitionen zu hoch ausgewiesen.⁴⁰

Nach der statistischen Abgrenzung der öffentlichen Investitionen stellt sich die Frage, inwieweit sie geeignet ist, deren Stabilitäts- und Wachstums- bzw. Allokationseffekt zu erfassen. Der Stabilitätsaspekt betrifft die Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Der Investitionsbegriff der Finanzstatistik, der auf die kassenmäßige Abwicklung eines öffentlichen Auftrages abstellt, ist nicht auf diesen Erkenntniszweck ausgerichtet. »Denn die vom Bund entfaltete oder geförderte Investitionsgüternachfrage wird im wesentlichen zu dem Zeitpunkt konjunkturell wirksam, in dem die entsprechenden Aufträge an die Hersteller erteilt werden.«⁴¹ Der konjunkturelle Effekt und der kassenmäßige Reflex einer öffentlichen Investition fallen also zeitlich auseinander, der kassenmäßige Effekt ist lediglich ein grober Indikator einer stabilitätspolitischen Maßnahme.⁴² Die Aussagefähigkeit der Finanzstatistik für die kurzfristige Wirtschaftspolitik ist damit begrenzt. Da die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung die öffentlichen Investitionen im Zeitpunkt der Leistungserstellung erfaßt, gibt auch sie deren konjunkturellen Effekte nicht exakt wieder. Genauere Aufschlüsse sind nur von der Auftragsvergabe durch die öffentlichen Haushalte zu erhalten (zweite Stufe der Entscheidung über ein öffentliches Investitionsvorhaben).⁴³

Die staatlichen Investitionen sollen gleichzeitig einen Wachstumseffekt ausüben, dadurch daß sie zu einer Zunahme des Kapitalbestandes sowohl im öffentlichen (durch Sachinvestitionen) als auch im privaten Bereich (durch Finanzinvestitionen) führen und das gesamtwirtschaftliche Angebot erhöhen.⁴⁴ Damit sind die wachstumsfördernden Ausgaben des Staates aber nicht erschöpft. Dazu zählen auch Ausgaben für das Gesundheits- und Bildungswesen, für Wissenschaft und Forschung, die statistisch nicht zu den Investitionen gezählt werden, sondern die einen

39 Zur Abgrenzung der öffentlichen Investitionen nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vgl. H. Bartels, J. Sievers, Der Staat als Teil der Volkswirtschaft 1950-1959. Wirtschaft und Statistik 1961, H. 3, S. 137 ff.; U. Hoffmann, Begriffe, Struktur und Wachstum der öffentlichen Investitionen, a.a.O., S. 10; Vgl. auch Kap. 3.1.1.2.1.

40 Vgl. bereits Kap. 3.1.1.2.2.

41 Investitionsprogramm des Bundes für die Jahre bis 1973. BT-Drucksache VI/1169, S. 3.

42 Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, H. 6/1973, S. 23.

43 Vgl. K. Löbbe, Ein System gesamtwirtschaftlicher Wirkungen der staatlichen Aktivität, a.a.O., S. 28.

44 Vgl. zu den Wachstumseffekten staatlicher Investitionen auch Kap. 3.5.4.

großen Teil der Personalausgaben und der Sachaufwendungen ausmachen. Auch die öffentlichen Verwaltungsleistungen dürften einen positiven Wachstumsbeitrag leisten, indem sie zu stabilen politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der Produktion führen. Nur ist eine Quantifizierung hier schwerlich möglich. Die Bundesregierung hat den Mangel der finanzstatistischen Gliederung der öffentlichen Ausgaben unter dem Aspekt ihrer wachstumsfördernden Wirkung erkannt: »Durch diese Umschreibung der Ausgaben für Investitionen im ökonomisch-statistischen Sinn werden naturgemäß nicht sämtliche wachstumsfördernden Maßnahmen erfaßt, denen im Hinblick auf die Bewältigung unserer Zukunft ähnlicher Rang wie den Investitionen im engeren Sinne zukommt.«⁴⁵ Damit erweist sich auch die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung verwandte Trennung der öffentlichen Ausgaben in investive und konsumtive Teile, wobei letztere häufig als weitgehend unproduktiv angesehen werden, als irreführend. Im Finanzplan des Bundes heißt es dazu: »Der gesamtwirtschaftliche Wachstumseffekt öffentlicher Ausgaben ergibt sich nicht nur aus den für Investitionen verursachten Beträgen. Er hängt entscheidend mit ab von den ›Folgelasten‹, z. B. von den Kosten der in diesem Zusammenhang oft als ›konsumtiv‹ eingestuften personellen Ausstattung. Der Anteil z. B. der Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im Bundeshaushalt kann deshalb kein Maßstab sein für den Beitrag, den der Bund zur Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft leistet.«⁴⁶ Während dieser Aussage ohne Einschränkung zugestimmt werden kann, gilt das für die folgende nicht mehr. So heißt es an anderer Stelle: »Man muß . . . davon ausgehen, daß alle staatlichen Aufwendungen im weitesten Sinne der sozialen Gerechtigkeit und der Förderung des Wirtschaftswachstums auf längere Sicht dienen, also im volkswirtschaftlichen Sinne produktiv sind, gleichgültig ob sie sich dann in der Aufgliederung der Ausgaben nach ökonomischen Gruppen beispielsweise als Personalaufwendungen oder als unmittelbare Sachinvestitionen niederschlagen.«⁴⁷ Diese Meinung der Bundesregierung mag füglich bestritten werden, wenn die Praxis der Subventionspolitik, der Transferzahlungen und der Verteidigungsausgaben bedacht wird. Bezüglich der Allokationsfunktion der öffentlichen Investitionen ist bereits darauf hingewiesen worden,⁴⁸ daß hier den Sachinvestitionen größere Bedeutung als den Finanzinvestitionen zukommt. Es wird deutlich, daß die öffentlichen Investitionen in der Abgrenzung der Finanzstatistik und der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung kein geeigneter Indikator für den Wachstums- und Allokationseffekt der öffentlichen Ausgaben sind.⁴⁹

45 Finanzplanung des Bundes 1968 bis 1972. BT-Drucksache V/3299, S. 5.

46 Finanzplanung des Bundes 1969 bis 1973. BT-Drucksache VI/301, S. 6f.

47 Finanzbericht 1972, S. 121.

48 Vgl. Kap. 3.1.1.2.3.

49 In der Literatur liegen Versuche vor, auf der Basis der öffentlichen Investitionen die Ausgaben für die Infrastruktur zu ermitteln und im Zeitablauf zu vergleichen. Die Abgrenzung der Infrastrukturausgaben ist aber immer relativ willkürlich, da es einen einheitlichen und akzeptierten Infrastrukturbegriff nicht gibt.

Tabelle 7:

Die öffentlichen Investitionen nach Investitionsformen, 1961-1971 (in % der Investitionen insgesamt)

Periode	Inv. Art	Sachinvest.	Ausg. z. Förd. v. Inv. außerh. des öff. Sektors	
			Finanzinv. ¹	Inv. Zuschüsse ²
		(1)	(2)	(3)
1961-1966		65,1	28,2	8,7
1966-1971		61,6	20,5	12,2
1971-1973 ³		64,4	14,9	14,9

1 Beteiligungen, Darlehen an Dritte

2 einschließlich Zahlungen an Verwaltungen

3 vorläufige Ergebnisse

Tabelle 8:

Kennziffern öffentlicher Investitionstätigkeit¹ (Angaben in %)

Periode	öff. Inv./ öff. Ausg.	öff. Inv./ BSP	Sachinv./ öff. Ausg.	Sachinv./ öff. Inv.
	(1)	(2)	(3)	(4)
1961-1966	28,6	8,5	15,7	55,1
1966-1971	25,4	7,5	15,6	61,7
1971-1973 ²	24,5	7,4	15,8	64,3

1 Abgrenzung der Investitionsausgaben nach der Finanzstatistik

2 Vorläufige Ergebnisse

Darum wird auf einen eigenen Versuch hier verzichtet. Solche Ansätze werden unternommen von Recktenwald und Schröder. Vgl. *H. C. Recktenwald*, Entwicklung und Grenzen der Infrastrukturausgaben. In: R. Jochimsen, U. E. Simonis (Hrsg.), *Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F.*, Bd. 54. Berlin 1970, S. 397; *D. Schröder*, Die Größenordnung der öffentlichen Ausgaben für die Infrastruktur in der Bundesrepublik Deutschland bis 1985. In: R. Jochimsen, U. E. Simonis (Hrsg.), *Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik*, a.a.O., S. 427 ff. Vgl. auch *V. Ronge*, *G. Schmieg*, Restriktionen politischer Planung, a.a.O., S. 190 ff. Zu den Schwierigkeiten der Ermittlung der Infrastrukturausgaben vgl. *U. E. Simonis*, Infrastrukturinvestitionen in Japan. Zum Problem des sozialen Gleichgewichts in der modernen Industriegesellschaft. *Internationales Asienforum*, Vol. 3 (1972), S. 416.

Tabelle 9:

Entwicklung der Verwendungsstruktur des BSP, 1950-1973 (Angaben in % und jeweiligen Preisen)

Periode	Staats- verbr. (1)	Anlageinvest.			öff. Inv. (5)	öff. Inv./ Inv. insg. (6)
		insg. (2)	Ausr. (3)	Bauten (4)		
1950-1955	14,4	20,4	9,6	11,0	2,2	9,4
1955-1960	13,2	23,3	10,5	12,8	2,8	11,2
1961-1966	15,0	27,4	12,9	14,7	4,1	15,1
1966-1971	16,1	26,3	10,9	14,0	4,0	15,4
1971-1973 ¹	17,7	25,7	11,2	14,5	3,7	14,5

1 Vorläufige Ergebnisse

Entwicklung und Struktur der öffentlichen Investitionen in der Abgrenzung der Finanzstatistik und der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden in Tab. 7-9 dargestellt. Dadurch soll Aufschluß gegeben werden über ihre Aufteilung auf die einzelnen Investitionsarten.

Aus diesen Tabellen wird folgendes deutlich:

1. Der Anteil der öffentlichen Investitionen sowohl an den öffentlichen Gesamtausgaben (in der Abgrenzung der Finanzstatistik) als auch am Bruttosozialprodukt (in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) ist bis Mitte der sechziger Jahre angestiegen, danach (ab 1964) gesunken (Tab. 8). 1973 war ihr Anteil am Bruttosozialprodukt noch so hoch wie 1961. Ein deutlicher Einbruch hat sich seit 1971 vollzogen. Der Anteil der Sachinvestitionen ist in den sechziger Jahren konstant geblieben. Damit hat der Staat sein Ziel, die staatliche Investitionsquote zu erhöhen, bisher eindeutig verfehlt.
2. Innerhalb der öffentlichen Investitionen (in der Abgrenzung der Finanzstatistik) ist der Anteil der Sachinvestitionen stark zu Lasten der Finanzinvestitionen gestiegen (Tab. 7). Letztere dienten in den fünfziger Jahren vor allem dem Wiederaufbau der Wirtschaft und der Förderung der privaten Investitionstätigkeit. Nach Überwindung der materiellen Kriegsfolgenlasten konnten sich die öffentlichen Haushalte wieder verstärkt der Erfüllung des zunehmenden Bedarfs an Infrastrukturinvestitionen widmen.⁵⁰ Entsprechend nahm der Anteil der Sach- an den Gesamtinvestitionen zu. Aus dem relativen Rückgang der Finanzinvestitionen darf allerdings nicht

⁵⁰ Vgl. Die öffentlichen Investitionsausgaben in den Jahren 1959 bis 1963. Monatshefte der Deutschen Bundesbank, H. 8/1964, S. 3; U. Hoffmann, Struktur und Wachstum der öffentlichen Investitionen, a.a.O., S. 33.

auf eine abnehmende staatliche Förderung der privaten Investitionstätigkeit geschlossen werden. Lediglich die Förderungsformen haben sich von der Darlehensgewährung zu den Schuldendiensthilfen gewandelt, die nicht zu den Investitionsausgaben zählen.

3. Der relative Rückgang der Investitionstätigkeit 1964-1973 wurde vor allem verursacht durch einen sinkenden Investitionsanteil bei den Ländern, in geringerem Maße auch bei den Gemeinden. Beim Bund dagegen ist der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben leicht gestiegen (Tab. 4). Sein Anteil sowohl an den Gesamt- als auch an den Sachinvestitionen hat daher zugenommen. Der Grund für diese Strukturverschiebung ist einmal darin zu sehen, daß der Bund seinen Aufgabenbereich allgemein ausgeweitet und die Bedeutung der Investitionen, die in seine Kompetenz fallen, zugenommen hat.⁵¹ Zum anderen wirkte sich bei den Ländern und Gemeinden der starke Anstieg der laufenden Ausgaben, jeweils primär verursacht durch den Anstieg der Personalausgaben, negativ auf die Höhe der Investitionen aus.⁵² Bei den Gemeinden machte sich die unzureichende finanzielle Ausstattung noch zusätzlich bemerkbar.

4. Bedeutsam für die Struktur der öffentlichen Investitionen ist die Tatsache, daß ihr weitaus größter Teil aus Bauinvestitionen besteht, während die Ausrüstungen nur einen untergeordneten Platz einnehmen. Im privaten Sektor halten sich Bauten und Ausrüstungen dagegen ungefähr die Waage. Die staatliche Investitionstätigkeit ist damit in besonderem Maße abhängig von der Lage in der Bauwirtschaft.

3.1.2.4 Entwicklung und Struktur der Personalausgaben

Die Personalausgaben sind der größte Ausgabenblock der öffentlichen Haushalte. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben ist bei allen Gebietskörperschaften im Zeitablauf erheblich gestiegen. Dieser relative Anstieg führt bei gegebener Zunahme der öffentlichen Gesamtausgaben zu einer Einengung des Spielraums für öffentliche Investitionen. Zudem hat die »Personalkostenexplosion« besonders der Jahre 1969-1971 und der Streik im öffentlichen Dienst im Frühjahr 1974, auch aus stabilitätspolitischen Gründen, zu einer heftigen Kritik in der Öffentlichkeit an der Besoldungspolitik der öffentlichen Hand, die Teil seiner gesamten Ausgabenpolitik ist, geführt. Im folgenden wird daher ein gesonderter Blick auf Entwicklung und Struktur der Personalausgaben geworfen.

Unter den Personalausgaben der Gebietskörperschaften werden die Aktivitätsbezüge und die Versorgungsaufwendungen zusammengefaßt. Zu der ersten Ausgabengruppe zählen die Beamtenbezüge, die Angestelltenvergütungen und die Ar-

⁵¹ Vgl. U. Hoffmann, *Struktur und Wachstum der kommunalen Investitionen*. Wirtschaftskonjunktur, 21. Jg. (1969), H. 4, S. 34.

⁵² Vgl. Kap. 3.1.2.4.

beitslöhne. Ihre Höhe wird von drei Faktoren bestimmt: Der Personalzahl (Mengenkomponente), der Personalstruktur (Strukturkomponente) und den geltenden Bruttobezügen der Bediensteten (Preiskomponente). Der Personalbestand ist von der Entwicklung und der qualitativen Veränderung der öffentlichen Aufgaben des Staates abhängig, ebenso die Personalstruktur. Für letztere ist die Änderung des Stellenkegels mit ausschlaggebend. Darunter versteht man die Verteilung der öffentlichen Bediensteten auf die Gruppen der Beamten, Angestellten und Arbeiter und die Verteilung der Beamten und Angestellten auf den höheren, gehobenen und mittleren Dienst. Hier eintretende Verschiebungen sind Folge des höheren Bedarfs an qualifiziertem Personal, häufigerer Beförderungen, Veränderung der Eingruppierung der Angestellten usw. Zudem ist auch die Änderung der Altersschichtung der öffentlichen Bediensteten bedeutsam. Die Bezüge der Staatsbediensteten richten sich nach den Besoldungsgesetzen und Tarifverträgen. Sie sollen deren Beteiligung an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und die Sicherung der Einkommensparität zu den Beschäftigten des privaten Sektors gewährleisten. Hinzu kommt die Wahrung der Konkurrenzfähigkeit des öffentlichen Sektors auf dem Arbeitsmarkt.⁵³

Aufschlußreich für die Erklärung der Personalausgabenentwicklung ist ihre anteilmäßige Aufschlüsselung auf die drei genannten Bestimmungsfaktoren. Unproblematisch ist die Ermittlung des Anteils der Personalstandsveränderung. Trotz einer im Vergleich zum privaten Sektor überproportionalen Ausweitung des Personalbestandes bei den Gebietskörperschaften war die Stellenvermehrung von relativ geringer Bedeutung. Ihr Anteil lag im betrachteten Zeitraum bei durchschnittlich einem Drittel bis einem Viertel der Personalausgabenerhöhung insgesamt. Die lineare Steigerung der Bezüge kann den Besoldungsgesetzen und Tarifverträgen entnommen werden. Eine genaue Erfassung der strukturellen Einkommensverbesserungen ist dagegen statistisch nicht einwandfrei möglich. Sie können nur als Restgröße ermittelt werden.^{54 55} Auf die Einkommenserhöhung insgesamt entfal-

53 Vgl. Personalausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden 1961 bis 1965. *Wirtschaft und Statistik*, H. 7/1967, S. 319 ff.; Personalausgaben bei Bund, Ländern und Gemeinden 1965 bis 1968. *Wirtschaft und Statistik*, H. 5/1971, S. 418 ff.; *Th. Brinkmann*, Die Haushalts- und Personalkostensituation der Gemeinden. *Berichte des Deutschen Industrieinstituts zur Wirtschaftspolitik*, Jg. 6 (1972), H. 7, S. 21 ff.

54 Für die Veränderung der Personalausgaben bei den Gemeinden hat Brinkmann den Beitrag der strukturellen Verbesserung getrennt für Beamte, Angestellte und Arbeiter geschätzt. Für den Zeitraum 1962 bis 1969 beträgt dieser Anteil für die Beamten durchschnittlich 28,6 %, für die Angestellten 22,1 % und für die Arbeiter 47,9 % pro Jahr. Allerdings sagen diese Durchschnittswerte relativ wenig aus, da die Jahreswerte große Schwankungen aufweisen (von - 10 % bis 149 %). Vgl. *Th. Brinkmann*, Die Haushalts- und Personalkostensituation der Gemeinden, a.a.O., S. 27 ff.

55 Einen Anhaltspunkt für die strukturell bedingten Einkommenserhöhungen im öffentlichen Dienst liefert auch der Vergleich zwischen der Entwicklung der linearen Tarifierhöhungen und der Effektivverdienste. Danach betragen für den Zeitraum 1961-1972 die linearen Tarifierhöhungen für Beamte 70 %, für Angestellte 75 % und für Arbeiter 85 %. Die gesamten Tarifverdienste (einschließlich nichtlinearer tariflicher Verbesserungen) der Staatsbediensteten stiegen im genannten Zeitraum um 100 %, die Effektivverdienste gar um 145 %. Letztere überstiegen also bei weitem die von den Tarifparteien ausgehandel-

len rund zwei Drittel bis drei Viertel der jeweiligen Veränderung der Personalausgaben. Sie stellen also den weitaus größten Anteil.⁵⁶

Die Personalausgabenbelastung der einzelnen Gebietskörperschaften ist entsprechend der Aufgabenverteilung im föderativen Staat sehr unterschiedlich. Das geht aus folgender Aufstellung hervor (Tab. 10):

Tabelle 10:

Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften, 1961-1971 (in %)

Gebietskörperschaft Periode	Bund (1)	Länder (2)	Gemeinden (3)	insgesamt (4)
1961-1966	13,3	34,4	24,4	26,5
1966-1971	15,6	39,5	26,8	30,2

Quelle: Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften seit 1961. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 7/1972, S. 24.⁵⁷

Aus der Tabelle ist einmal ersichtlich, daß der Anteil der Personalausgaben bei allen Gebietskörperschaften gestiegen ist,⁵⁸ zum anderen, daß er die einzelnen Haushaltsebenen in sehr unterschiedlichem Maße belastet. Beim Bund entfallen rund zwei Drittel der Personalausgaben auf den Verteidigungsbereich. Bei den Ländern entfallen die Hälfte der Personalausgaben auf den Bereich Unterricht und Wissenschaft, rund ein Fünftel auf Ausgaben für die Polizei. Die Personalkostenerhöhung insgesamt geht vor allem zurück auf die Aufgabenbereiche Verteidigung (Bund), Bildungswesen (Länder) und Sozial- und Gesundheitswesen (vornehmlich Gemeinden).

Die öffentliche Kritik am überproportionalen Anstieg der Personalausgaben setzt an zwei Punkten an, einmal an ihrem Zeitpunkt bzw. Zeitraum, zum anderen am Ausmaß gerade der verborgenen strukturellen Einkommensverbesserungen. Die

ten und in der Öffentlichkeit registrierten tariflichen Erhöhungssätze. Vgl. *Deutsche Bundesbank*, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 23 v. 23. 3. 1972, S. 3.

56 Vgl. *Wirtschaft und Statistik*, H. 7/1967; H. 5/1971, S. 321. – Vgl. auch die Differenzierung in den Einflußgrößen der Zunahme der Personalausgaben in R. Borell, Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, H. 29. Wiesbaden 1974, S. 17 f.

57 Die Angaben der Finanzberichte, die auf der Finanzstatistik beruhen (vgl. Tab. 4) und der Bundesbank, die der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung entnommen sind, weichen voneinander ab. Nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung enthalten die Personalausgaben auch die Ansprüche der Staatsbediensteten auf die zukünftige Versorgung. Da diese bei der Verbuchung nicht kassenwirksam werden, erscheinen sie auch nicht in der Finanzstatistik. Ebenda, S. 23.

58 Vgl. Kap. 3.1.2.2.

»Personalkostenexplosion« fällt besonders in die Boomjahre 1969-1971, die eher ein zurückhaltendes Ausgabeverhalten der öffentlichen Hand erfordert hätten. So betrug ihr Anstieg in diesem Zeitraum beim Bund jährlich durchschnittlich 14,9 %, bei den Ländern 16,7 %, bei den Gemeinden 15,8 % und für die Gebietskörperschaften insgesamt 15,7 %. Die Gesamtausgaben stiegen im gleichen Zeitabschnitt um 9,6 %, 12,7 % und 15,7 %, insgesamt um 12,3 %.⁵⁹ Zu diesem stabilitätswidrigen Verhalten schreibt der Sachverständigenrat: »Es dürfte keine Frage sein, daß auch die Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst an der allgemeinen Einkommenssteigerung teilhaben müssen. Es leuchtet auch ein, wenn gesagt wird, größere ›strukturelle Verbesserungen‹ könnten nicht ohne weiteres in der Weise vorgenommen werden, daß in entsprechendem Maße die linearen Lohn- und Gehaltserhöhungen gekürzt werden. Dies ist jedoch eine Frage des Zeitraums, in dem solche Änderungen in der Besoldung vorgenommen werden. Von den Interessen des Gemeinwesens im ganzen her gesehen, scheint jedenfalls die Frage unbeantwortet zu sein, ob denn die Bereinigung struktureller Mängel in den Einkommen der Staatsbediensteten in der Tat so dringlich war, daß sie, in wenigen Jahren vollzogen, eine Explosion in den Personalausgaben verursachen durfte . . . Betrachtet man den Aufwand, so scheint die angemessene Bezahlung der Staatsbediensteten zu den wichtigsten Reformaufgaben der vergangenen Jahre gehört zu haben.«⁶⁰ Die starke Zunahme des Personalausgabenanteils hat bei allen Gebietskörperschaften den Spielraum für Investitionen erheblich eingeengt. Bei den Gemeinden hat diese Entwicklung bereits dazu geführt, daß ihre Steuereinnahmen fast vollständig von den Personalausgaben verbraucht werden.⁶¹ Zu dieser Kritik an der expansiven Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst kommt hinzu, daß die dort ausgehandelten Tarifabschlüsse häufig zur Richtschnur und unteren Grenze der Abschlüsse im privaten Sektor werden und somit eine Art Signalwirkung ausüben, die stabilitätspolitisch durchaus unerwünscht sein kann.

Der zweite Kritikpunkt bezieht sich auf den auslösenden Faktor der überproportionalen Zunahme der Personalausgaben. Diese geht nur zum geringen Teil auf eine Stellenvermehrung der Staatsbediensteten und damit eine reale Leistungsverbesserung im öffentlichen Dienst zurück. Eine Erhöhung des Personalbestandes wird man dem Staat bei seinen zunehmenden Aufgaben gerade in den personalintensiven Bereichen nicht streitig machen können, ebenso wenig wie eine mit dem privaten Sektor vergleichbare lineare Einkommensverbesserung. Die Kritik richtet sich dann gegen die weitgehend verborgenen strukturellen Einkommensverbesserungen, die die Aussagekraft der tariflichen Einkommenserhöhung stark verrin-

59 Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 7/1972, S. 24.

60 Jahresgutachten 1972, Z. 338.

61 Vgl. D. Lenz, Determinanten des Personalaufwands in den kommunalen Haushalten. Der Städtetag, Jg. 24 (1971), S. 670.

gern.⁶² Hierzu heißt es in dem Bericht zur Reform des öffentlichen Dienstrechtes: »Ein Rechtfertigungsgrund (für Verbesserungen des Bezahlungssystem – F. R.) versagt gegenüber strukturellen Maßnahmen, die ausschließlich oder überwiegend mit dem Ziel getroffen worden sind, einzelnen Gruppen der Bediensteten neben der laufenden Anhebung ihrer Bezüge pauschale Einkommensverbesserungen dadurch zukommen zu lassen, daß sie in die Hierarchie und das Bezahlungssystem günstiger eingeordnet wurden, als den Sachverhältnissen und den von ihnen wahrgenommenen Funktionen entsprach . . . Solche Einkommensverbesserungen verschleiern das wirkliche Ausmaß der Lohn- und Gehaltssteigerungen im öffentlichen Dienst und begünstigen eine dem Leistungsprinzip widersprechende Nivellierung des Bezahlungssystems.«^{63 64}

Eine Erhöhung der öffentlichen Investitionsquote und der Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen werden auch in Zukunft einen überproportionalen Zuwachs der Personalausgaben erwarten lassen.⁶⁵ Dieser muß einhergehen mit einer generellen Rationalisierung und Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung. Ihr Ziel muß sein, die Kosten der Aufgabenerfüllung möglichst niedrig zu halten und das verfügbare Leistungspotential wirksamer einzusetzen. Auf diese Weise könnte der weitverbreiteten Meinung von der Ineffizienz des öffentlichen Sektors wirksam entgegengetreten werden. Problematisch bleibt hierbei die Messung der Qualität und der Effizienz der öffentlichen Verwaltung.

62 Vgl. Fußnote 55 auf S. 58.

63 Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechtes. Baden-Baden 1973. Z. 213.

64 Die strukturellen Einkommensverbesserungen begründen die zunächst überraschende Tatsache, daß auch im öffentlichen Dienst, wo es kaum übertarifliche Bezahlungen gibt, Tarif- und Effektivverdienste voneinander abweichen. Diese Erscheinung erklärt sich aus der üblichen Definition für die Tariflohnentwicklung. Diese gibt an, wie sich der Durchschnittsverdienst eines Beschäftigten allein auf Grund von tariflich vereinbarten Einkommensverbesserungen verändert. Dieser Durchschnittsverdienst erhöht sich jedoch auch bei konstanten Tarifverdiensten, nämlich durch Änderungen im Stellenkegel, wenn z. B. die Bediensteten in höhere Verdienstgruppen aufrücken und/oder bei Personalvermehrungen das Gewicht der oberen Verdienstgruppen größer wird. Beides ist in den letzten Jahren in großem Umfang geschehen. So konzentrierten sich die Neueinstellungen auf die überdurchschnittlich bezahlten Berufe, vor allem im Bildungsbereich, so daß sich dadurch rein rechnerisch der Durchschnittsverdienst erhöhte. Auch aus statistischen Gründen ergibt sich bereits eine Lohndrift, weil die amtliche Tariflohnstatistik nur regelmäßig gezahlte Entgelte einbezieht, dagegen nicht solche, die wie das Urlaubsgeld und das Weihnachtsgeld nur einmal im Jahr gezahlt werden. (Nach Auskunft des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung v. 28. 2. 1974.) – Vgl. auch Gutachten zur Frage eines Besoldungsrückstandes. BT-Drucksache VI/3504, Z. 73 ff. und Kap. 3.3.1.4.

65 So nehmen Ellwein und Zoll einen Anstieg des Personalausgabenanteils von gegenwärtig rund 30 % auf 35 % (1980) an. Vgl. T. Ellwein, R. Zoll, Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik. Anlageband 8 des Berichts der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechtes. Baden-Baden 1973, Nr. 6.3.

3.1.3 Projektionen und Planungen der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik

Der Rückblick auf die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik hat gezeigt, daß der Staatsanteil am Bruttosozialprodukt relativ konstant geblieben, die Investitionsquote seit Mitte der sechziger Jahre gesunken ist. An diesen empirischen Befund über die vergangene schließt sich die weiterführende Frage nach der projektierten Höhe des Staatsanteils an. Die Bundesregierung hat ein System zeitlich gestaffelter (kurz-, mittel-, langfristiger) Prognosen und Projektionen erarbeitet, die sowohl untereinander als auch mit sektoralen Projektionen (Sozialbudget, Bildungsgesamtplan, Verkehrswegeplan) verknüpft sind. Die Prognose der kurzfristigen Entwicklung, die zur Grundlage der Haushaltsplanung der Gebietskörperschaften wird, ist vor dem Hintergrund der mittelfristig angestrebten wirtschaftlichen Entwicklung zu sehen. Die mittelfristige Projektion wird unter Beachtung der konjunkturellen Ausgangssituation aus der langfristigen Perspektivprojektion abgeleitet. Während die langfristige Projektion die Höhe des staatlichen Korridors bestimmt (Makro-Allokation), erfolgt in der mittelfristigen Finanzplanung die Aufteilung des staatlichen Anteils auf die einzelnen Aufgabenbereiche (Mikro-Allokation). Die gesamtwirtschaftlichen Prognosen und Projektionen dienen als Entscheidungshilfe bei der Konzipierung wirtschaftspolitischer Strategien und als quantitative Grundlage von mittel- und langfristigen staatlichen Ausgabenprogrammen.

Im folgenden werden die langfristige Perspektivprojektion der Bundesregierung bis 1985 (3.1.3.1) und die Finanzplanungen des Bundes (3.1.3.2) dargestellt und analysiert, soweit es die Aussagen über die zukünftige Entwicklung der Staats- und Investitionsquote betrifft und mit den im Langzeitprogramm der SPD postulierten Werten verglichen. Neben der Bundesregierung haben die Gewerkschaften und Unternehmerverbände eigene mittelfristige Projektionen vorgelegt. Im Abschnitt (3.1.3.3) werden sie untereinander und mit der der Bundesregierung verglichen. Durch diese Vorgehensweise soll Antwort auf die Frage gegeben werden, inwieweit die längerfristigen Ausgabenplanungen des Staates und die von den Verbänden postulierte Verwendung des Sozialprodukts den Anforderungen der ausgabenintensiven Reformpolitik entsprechen bzw. in der Vergangenheit bereits entsprochen haben.

3.1.3.1 Die Perspektivprojektion der Bundesregierung zur wirtschaftlichen Entwicklung

Aufgabe der langfristigen Zielprojektion der Bundesregierung ist es, den Wachstumsspielraum der Wirtschaft aufzuzeigen.⁶⁶ Sie gibt die von der staatlichen Wirt-

schaftspolitik angestrebten Ziele an und ist nicht lediglich das Ergebnis der Voraus-schätzung eines neutralen wirtschaftspolitischen Beobachters, also eine Trend-extrapolation. Bei ihren Ergebnissen handelt es sich aber nur um Tendenzaussa-gen, nicht dagegen um exakte quantitative Angaben. Nur die Methode der Schät-zung täuscht eine rechnerische Genauigkeit vor.⁶⁷

Die Perspektivprojektion basiert auf einem angebotsorientierten Ansatz. Unter der Annahme unterschiedlicher Auslastungsgrade des Produktionspotentials wird der langfristige Wachstumsspielraum (zu konstanten Preisen) geschätzt. Dies kann grundsätzlich mittels eines arbeits- und eines kapitalorientierten Ansatzes und mit-tels einer Produktionsfunktion geschehen.⁶⁸ Im vorliegenden Fall wird der arbeits-orientierte Ansatz verwandt. Der Auslastungsgrad des gesamtwirtschaftlichen Pro-duktionspotentials bestimmt die obere und untere Variante der Projektion, die mittlere wird als kompatibel mit den Zielvorstellungen des Stabilitäts- und Wachstums-gesetzes angesehen. Sie geht von einer durchschnittlichen jährlichen Wachstums-rate des Sozialprodukts von 4,8 % aus.⁶⁹ Die globale Angebotsschätzung wird mit der Schätzung der Produktion von vier großen Wirtschaftsbereichen (Land- und

66 Vgl. Perspektiven des Wirtschaftswachstums in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 1985. In: Die wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik. Vierteljahresbericht III/1970, S. 1. Zur Methode der Projektionen vgl. K. H. Raabe, Projektionen der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung in der BRD. Methoden und Verfahren. BMWI-Texte, Bonn 1969, S. 10 ff.; ders., Gesamtwirtschaftliche Prognosen und Projektionen als Hilfsmittel der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Thesen zum Re-ferat auf der Hauptversammlung der 44. Jahreshauptversammlung der Deutschen Statistischen Ge-sellschaft in Mannheim am 4. 10. 1973 (Mskr.).

67 Vgl. Perspektiven des Wirtschaftswachstums in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 1985, a.a.O., S. 2.

68 Nach dem arbeitsorientierten Ansatz bestimmt sich die Wachstumsrate des Produktionspotentials (w_Q) aus der Summe der Wachstumsraten des Arbeitspotentials (w_N) und der Arbeitsproduktivität (w_y) ($w_Q = w_N + w_y$), nach dem kapitalorientierten Ansatz entsprechend aus der Summe der Wachstumsraten des Kapitaleinsatzes (w_K) und der Kapitalproduktivität (w_Z) ($w_Q = w_K + w_Z$). Bei diesen beiden Verfah-ren wird die Schätzung über den Faktor Arbeit häufig deshalb bevorzugt, weil offizielle Statistiken über die Höhe des Kapitalstocks lange Zeit fehlten und der Faktor Arbeit in den sechziger Jahren als Eng-paßfaktor galt. Allerdings ist eine Schätzung des zukünftigen Wachstums der Arbeitsproduktivität (wie auch des Kapitalkoeffizienten) mit großer Unsicherheit behaftet. Sie ist häufig nicht mehr als eine reine Trendextrapolation. Wird der Faktor Kapital als der limitierende Faktor angesehen, so ist der Kapital-produktivitätsansatz vorzuziehen. Bei beiden Verfahren ist zu bedenken, daß aus einer tautologischen Umformulierung keine kausalen Abhängigkeiten abgeleitet werden können. – Vgl. zur Beurteilung die-ser Verfahren G. Bombach, Über die Problematik von Wachstumsprognosen. In: H. Hegeland (ed.), Money, Growth, and Methodology and other Essays in Economics. In Honour of J. Akerman. Lund 1961, S. 3 ff.; ders., Probleme der Produktivitätsmessung. Konjunkturpolitik, Jg. 5 (1959), S. 321 ff. – Bei der Verwendung einer Produktionsfunktion vom Cobb-Douglas-Typ ergibt sich die Wachstumsrate des Produktionspotentials aus der Summe der gewichteten Wachstumsraten des Faktoreinsatzes beider Produktionsfaktoren ($w_Q = \alpha w_N + \beta w_K$, wobei α für die Produktionselastizität des Faktors Arbeit, β für die des Faktors Kapital steht).

69 Ein Vergleich mit den Vergangenheitswerten zeigt, daß der abnehmende Trend der wirtschaftlichen Entwicklung gestoppt und nach oben durchbrochen werden muß. Die Projektionen der Wirtschaftsfor-schungsinstitute liegen in der gleichen Größenordnung von 4-5 %. Vgl. B. Götzig, Wachstumspotential und Erwerbstätige in den Wirtschaftsbereichen der BRD bis 1985. Deutsches Institut für Wirtschaftsfors-chung, Berlin 1972, S. 16 ff. – Sie müssen heute als überholt gelten und bedürfen einer Anpassung nach unten.

Forstwirtschaft, warenproduzierendes Gewerbe, Dienstleistungen, Staat und private Haushalte) konfrontiert und auf Konsistenz geprüft. Diese Disaggregation der Globalgröße erlaubt bereits eine gewisse Kontrolle der Projektion des gesamtwirtschaftlichen Angebotsspielraums, die zu entsprechenden Korrekturen führen kann.

Im zweiten Arbeitsschritt der Projektion wird die Verwendung des Bruttosozialprodukts (in konstanten und relativen Preisen) abgesteckt. Die Ermittlung der notwendigen Höhe der Anlageinvestitionen erfolgt in Anlehnung an die vorliegende Angebotsschätzung und an die angenommene Entwicklung des Kapitalstocks. Da der Staatsverbrauch autonom abgeleitet wird, ergibt sich die Höhe des privaten Verbrauchs als Restgröße. Im dritten Schritt werden der mögliche Anteil des Staatssektors am Bruttosozialprodukt (in konstanten und relativen Preisen) und die Höhe der erwarteten Einnahmen abgeschätzt. Abschließend wird im vierten Schritt eine grobe Finanzierungsrechnung durchgeführt (Sparquote der privaten Haushalte, Selbstfinanzierungsquote der Unternehmen, Finanzierungssaldo der Gebietskörperschaften). Durch ständige Rückkoppelungen und Plausibilitätstests zwischen den einzelnen Stufen des Projektionsverfahrens ergibt sich mittels dieses analytisch-empirischen Verfahrens dann ein konsistentes geschlossenes Kreislaufschema.

Die zukünftige Verwendung des Bruttosozialprodukts wird in Tab. 11 dargestellt.

Tabelle 11:

Perspektivprojektion der Bundesregierung zur wirtschaftlichen Entwicklung bis 1985 (in Preisen von 1970), in % des BSP

Verwendungsart	Periode/ Jahr	1961- 1966	1966- 1971	1970	1975	1980	1985
Priv. Verbrauch		54,2	54,3	53,8	55,6	56,2	56,8
Staatsverbrauch		17,5	16,5	15,9	15,4	14,9	14,2
Anlageinvest.		26,2	23,4	26,4	26,5	26,5	26,5
– Ausrüstungen		10,5	10,8	12,1	12,6	12,9	13,2
– Bauten		16,0	14,8	14,3	13,8	13,6	13,3
dav. Unternehmen		–	–	22,1	21,4	20,2	19,4
davon Staat		–	–	4,3	5,1	6,1	7,1

Nach der Perspektivprojektion, die mit konstanten Preisen rechnet, wachsen die Anlageinvestitionen proportional zum Bruttosozialprodukt und erreichen wieder

den Anteil der Periode 1961-1966, nachdem sie im Abschnitt 1966-1971 relativ zurückgegangen sind. Innerhalb der Anlageinvestitionen steigt der Anteil der öffentlichen Investitionen,⁷⁰ sie haben eindeutigen Zielcharakter. Die privaten Investitionen wachsen dagegen nur unterproportional. Da der Staatsverbrauch – nach der Erfüllung eines Nachholbedarfes bis 1975 – einen abnehmenden Anteil am Bruttosozialprodukt beansprucht, erhöht sich die reale Staatsquote nur wenig. Bei proportionalem Wachstum der Anlageinvestitionen und unterproportionalem Wachstum des Staatsverbrauchs kann der private Konsum leicht überproportional zum Bruttosozialprodukt zunehmen. (Bei einer Rechnung in laufenden Preisen würde der Anteil des Staatsverbrauchs dagegen zu-, der des privaten Konsums abnehmen.)

Die von der Bundesregierung projektierte staatliche Aktivität wird wiederum durch eine Reihe von Kennziffern charakterisiert (Tab. 12).

Tabelle 12:

Kennziffern staatlicher Aktivität, 1970-1985 (in % und vH des BSP)

	1970	1975	1980	1985
Staatsquote ¹	20,2	20,5	21,1	21,3
Staatsquote ²	19,9	22,3	24,7	26,5
Staatsquote ³	28,0	30,6	33,4	33,9
öff. Invest./ Invest. insg./				
öff. Invest.	15,1	18,5	22,5	23,8
BSP	4,3	5,1	6,2	7,1
öff. Invest./ Staatsverbrauch	27,2	33,0	41,6	50,0

1 nach der Verwendungsrechnung des BSP, in konstanten Preisen

2 nach der Verwendungsrechnung des BSP, in relativen Preisen

3 nach der Finanzstatistik, in relativen Preisen bei konstantem Preisniveau von 1970

Die Perspektivprojektion der Bundesregierung rechnet mit konstanten Preisen, beschränkt sich also auf die Ermittlung der realen Ausgaben und der realen Verwendungsaggregate. Diese Beschränkung ist dann unzureichend, wenn in einer ge-

70 Die Perspektivprojektion weist die Anlageinvestitionen nur global aus, nicht für Staat und Unternehmen getrennt. Eine solche Aufgliederung wurde anhand der »Projektion der Bauinvestitionen nach Bausparten bis 1985« vorgenommen. Vgl. BMWF-Dokument Nr. 145. Bonn 1971, S. 22. – Da die Anlage rund 10-15 % der öffentlichen Bauinvestitionen ausmachen, kann bei deren Kenntnis auch die Entwicklung der staatlichen Anlageinvestitionen geschätzt werden. Vgl. Enquete über die Bauwirtschaft. Erster Zwischenbericht. Berlin 1972, S. 109.

samtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung Ausgaben- und Einnahmenentwicklung einander gegenübergestellt werden. Wird die Projektion von konstanten auf relative Preise umgerechnet, so steigt die Höhe der Staatsquote unter der Annahme der mittleren Variante für das Wirtschaftswachstum auf 26,5 % (1985).⁷¹ Bei der Abgrenzung der öffentlichen Gesamtausgaben nach der Finanzstatistik ergibt sich für 1985 eine Staatsquote von 33,9 %.⁷² Dieser Wert stimmt mit dem vom Langzeitprogramm geforderten überein. Unter der Annahme relativer Preissteigerungen zuungunsten der Gebietskörperschaften von 1 % (1,5 %) und ausgehend von einem realen Anteil von 27,9 % (1970), steigt die Staatsquote bis 1985 auf 32,9 % (34,9 %) in relativen Preisen an.⁷³ Der Zuwachs der Staatsquote ist dann lediglich preisbedingt.

Die Projektion der Bundesregierung wird jetzt verglichen mit der jeweils jüngsten Projektion des DIW⁷⁴ und des Prognos-Instituts⁷⁵ und mit den Zielwerten des Langzeitprogramms.

Tabelle 13:

Vergleich der Projektionen der Bundesregierung, des DIW und des Langzeitprogramms (Angaben in Wachstumsraten und Preisen von 1970)

Verwendungs- kategorie	BSP			priv. Konsum			Staatsverbrauch			Anlageinvest.		
	BMWF	DIW ¹	LZP	BMWF	DIW	LZP	BMWF	DIW	LZP ²	BMWF	DIW	LZP ³
Periode	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
1970-1975	4,5	4,0	4,5	4,8	3,8	4,3	4,3	4,0	6,7	4,3	5,0	4,3
1975-1980	5,0	4,7	5,0	5,2	4,2	4,7	4,3	4,3	6,6	5,0	5,9	4,6
1980-1985	5,0	—	5,0	5,2	—	4,7	4,0	—	6,4	5,0	—	4,6
Im Vergleich: 1965-1970		4,9			4,95			3,3			4,65	

1 gilt für den Zeitraum 1974-1980

2 gilt für Staatsverbrauch und öffentliche Investitionen

3 gilt für private Anlageinvestitionen

71 Vgl. K. H. Raabe, Schätzung eines »Korridors« für den Sektor Staat, a.a.O., S. 491. — Unter einem relativen Preis versteht man die Differenz in der Preisentwicklung eines einzelnen Verwendungsaggregats des BSP zu der des BSP. Im einzelnen vgl. Kap. 3.3.1.1.

72 Vgl. Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung über den Bildungsgesamtplan und ein Bildungsbudget. Bonn 1971, S. IV/18. — Nach der revidierten Perspektivprojektion (Stand Jan. 1973) ergeben sich für die Staatsquote die folgenden Werte (Angaben in relativen Preisen):

	1970	1975	1980	1985
Staatsquote (VGR)	20,2	23,0	24,8	26,2
Staatsquote (Finanzstatistik)	28,5	31,3	33,4	33,6

Quelle: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, Bildungsgesamtplan, Bd. 1. Stuttgart 1973,

Bei der Projektion der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung kommt das DIW zu abweichenden Ergebnissen gegenüber der Bundesregierung. Während das BMWF von einer proportionalen Entwicklung von Bruttosozialprodukt und Anlageinvestitionen insgesamt und einer unterproportionalen Zunahme der privaten Investitionen ausgeht, hält das DIW eine deutlich überdurchschnittliche Steigerung sowohl der gesamten als auch der privaten Anlageinvestition für erforderlich. Beide Seiten betonen dagegen einmütig die herausragende Bedeutung der staatlichen Investitionen.

Im Langzeitprogramm wird keine eigenständige Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung aufgestellt.⁷⁶ Vielmehr übernimmt es die mittlere Variante des BMWF bei der Schätzung des Wachstumsspielraums. Ein Vergleich der Verwendungsstruktur des Bruttosozialprodukts wird dadurch erschwert, daß im Langzeitprogramm die öffentlichen Ausgaben nicht nach Staatsverbrauch und Investitionen (in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) getrennt werden. So ist nur ersichtlich, daß die privaten Anlageinvestitionen und Konsumausgaben unterproportional zum Bruttosozialprodukt wachsen sollen, die staatlichen Ausgaben dagegen überproportional.

Die jüngste Projektion des Prognos-Instituts weicht in signifikanter Weise von denen des BMWF und des DIW und auch von früheren eigenen Ausgabeschätzungen für den Staat ab. Auf Grund der Bevölkerungsentwicklung bis 1985 und des Wandels von der sog. produktions- und konsumorientierten zur sicherheitsorientierten Staatstätigkeit (verstärkte öffentliche Ausgaben in den Bereichen Wissenschaft, kommunale Anstalten und Einrichtungen, Gesundheit, bei abnehmender Bedeutung der Bereiche Verkehr, Förderung der gewerblichen Wirtschaft und Wohnungsbauförderung) höre die Infrastruktur auf, ein Engpaß der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung zu sein. Gleichzeitig werde eine Revision früherer Infrastrukturprojektionen erforderlich. Führt die eigene Ausgabenschätzung für den Staat bis 1985 auf der Grundlage des Erkenntnisstandes Ende der sechziger

S. 124, 127. – Die Perspektivprojektion vom Stand 1971 muß als veraltet angesehen werden. Eine vollständige Revision liegt noch nicht vor.

73 Vgl. K. Gresser, Probleme der mehrjährigen öffentlichen Finanzplanung. Volkswirtschaftliche Schriften, Nr. 211. Berlin 1974, S. 194 f.

74 Vgl. Enquete über die Bauwirtschaft, Bd. I Berlin 1973, S. 109.

75 Vgl. Öffentliche Investitionen in der Bundesrepublik Deutschland bis 1985. prognos report Nr. 6. Basel 1974, S. 27. Diese Projektion kann nicht in Tab. 13 übernommen werden, da sie nur Wachstumsraten in jeweiligen Preisen aufweist, vgl. aber S. 68.

76 »Die Langzeitkommission hatte zu Beginn ihrer Arbeit 1970 drei bedeutende Wachstumsprognosen vorliegen, die Prognosen der Prognos AG, des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und die Zielprojektion des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen (BMWF). Die Prognose der Prognos AG lag näher an der unteren Zielprojektion des BMWF . . . Aufgabe eines kleinen Programmapparates kann es nicht sein, mit großen Fachinstituten in Wettbewerb um die genaueste Prognose zu treten.« G. Lührs, Langzeitprogramm und ökonomisches Wachstum. In: H. Heidermann (Hrsg.), Langzeitprogramm 2: Kritik. Bonn-Bad Godesberg 1972, S. 114 f.

Jahre noch zu einem Staatsanteil von rund 36 %, ⁷⁷ so wird jetzt eine Staatsquote von knapp 33 % projiziert. Für die Verwendung des Bruttosozialproduktes geht Prognos von einer Abnahme der privaten Konsumquote (in jeweiligen Preisen), der Konstanz der Investitionsquote und von einem stark ansteigenden Anteil des Staatsverbrauchs (Personalausgaben!) aus. Innerhalb der Anlageinvestitionen insgesamt nehmen die staatlichen Investitionen bis 1980 noch proportional, ab 1980 nur noch unterproportional zum Bruttosozialprodukt zu, der Anteil der privaten Investitionen bleibt konstant. Der Anteil der staatlichen an den Anlageinvestitionen insgesamt sinkt im Zeitraum 1970-1985 deutlich ab. ⁷⁸

Bemerkenswert an den vorliegenden Projektionen ist die Tatsache, daß sie jeweils von einer unterschiedlichen Entwicklung der privaten Investitionstätigkeit ausgehen (Zunahme [DIW], Konstanz [Prognos 1974], Abnahme [BMWF] des Anteils der privaten Investitionen am Bruttosozialprodukt). Bezüglich der staatlichen Investitionen gehen BMWF und DIW übereinstimmend von einer Zunahme, Prognos neuerdings von einer Abnahme des Anteils am Bruttosozialprodukt aus. ⁷⁹ Hinter der Projektion der privaten Investitionstätigkeit verbergen sich unterschiedliche Hypothesen über die zukünftige Entwicklung des Kapitalkoeffizienten. ⁸⁰ Das

77 Vgl. D. Schröder, Wachstum und Gesellschaftspolitik. Prognos Studien Nr. 4, Stuttgart u. a. 1971, S. 489 ff.; ders., Die Größenordnung der öffentlichen Ausgaben für die Infrastruktur in der Bundesrepublik bis 1985, a. a. O., S. 438 ff.

78 Die Projektion der Verwendungsstruktur des Bruttosozialproduktes ergibt das folgende Bild (Angaben in vH des Bruttosozialproduktes und jeweiligen Preisen):

Jahr	priv. Konsum (1)	Staats- verbrauch (2)	Inv. insges. (3)	priv. Inv. (4)	staatl. Inv. (5)	staatl. Inv / Inv. insges. (6)
1970	53,8	15,9	26,4	22,1	4,3	16,3
1980	51,6	21,2	25,5	21,5	4,0	15,5
1985	50,5	22,8	25,4	22,1	3,3	13,2

Quelle: Prognos report Nr. 6, a. a. O., S. 27.

79 Neben den veränderten Rahmenbedingungen (Stagnation der Gesamtbevölkerung, Phase der sicherheitsorientierten Staatstätigkeit) scheint auch der politische Pragmatismus diese neue Sicht des Prognos-Instituts über die zukünftige staatliche Investitionstätigkeit zu bestimmen. »Für eine . . . Explosion des Staatsanteils am Sozialprodukt gibt es . . . kein politisch und finanziell durchsetzbares Konzept. Das gesellschaftliche Abwägen der Bedürfnisse und die staatliche Prioritätensetzung bei den Ausgaben ist unumgänglich.« Prognos report Nr. 6, a. a. O., S. 9. Der plötzliche Wandel kommt dennoch zumindest überraschend. Er ist möglicherweise auch als Anpassung an den politischen Zeitgeist zu erklären.

80 »In der Literatur werden über die langfristige Entwicklung des Kapitalkoeffizienten so ziemlich alle Meinungen vertreten, die logisch überhaupt möglich sind: Langfristig konstanter Kapitalkoeffizient, langfristig steigender Kapitalkoeffizient (wegen Auswirkungen des Ertragsgesetzes), langfristig sinkender Kapitalkoeffizient (auf Grund technischer Fortschritte und von Strukturwandlungen), langfristig schwankender Kapitalkoeffizient und schließlich eine Schwellentheorie des Kapitalkoeffizienten.« J. Grevsmühl, Möglichkeiten und Grenzen der Wachstumspotentialschätzung. WWI-Mitteilungen, 23. Jg. (1970), S. 17.

BMWF und auch Prognos gehen von der Annahme aus, daß der erfolgte Anstieg im Zeitraum 1962–1963 ab 1975 zum Stillstand kommt und in eine relative Konstanz übergeht. Das DIW erwartet dagegen einen weiteren Anstieg bis 1985. Für diese Hypothese des DIW spricht eine Reihe von Argumenten. Für den Unternehmenssektor (ohne Wohnungsbau) erscheint auf Grund zukünftig notwendiger hoher Umweltinvestitionen, der Humanisierung der Arbeitsbedingungen und des Vordringens des Dienstleistungssektors ein weiterer Anstieg des Kapitalkoeffizienten unvermeidlich zu sein. Auch für den gesamtwirtschaftlichen Kapitalkoeffizienten ist mit einem Tendenzumbruch kaum zu rechnen. Zwar dürfte durch den zukünftig rückläufigen Anteil des Wohnungsbaus am Bruttosozialprodukt eine Tendenz zu einem sinkenden Kapitalkoeffizienten ausgehen, diese wird aber zumindest ausgeglichen durch die Erhöhung des Anteils der staatlichen Investitionen am Bruttosozialprodukt, die erst längerfristig zu einem rascheren Wirtschaftswachstum führen werden. Für eine überproportional zunehmende private Investitionstätigkeit spricht auch, daß in Zukunft mit einem steigenden Ersatzbedarf im Unternehmensbereich zu rechnen ist. Die Projektion des DIW dürfte der tatsächlichen zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung am nächsten kommen. Eine gewisse Verwunderung bei der Projektion des BMWF ruft die Tatsache hervor, daß die Bundesregierung im Jahre 1970 noch ein proportionales Wachstum der privaten Investitionen postuliert hat. Der Realitätsnähe der Projektion von 1971 ist also mit gewisser Skepsis zu begegnen. Der vorgenommene Vergleich der Projektionen wird allerdings dadurch erschwert, daß sie von einem unterschiedlichen Basisjahr ausgehen.

Noch ein anderer Punkt in der Projektion des BMWF muß kritisch betrachtet werden, nämlich die außerordentlich starke Zunahme des Verhältnisses der staatlichen Investitionen zum Staatsverbrauch. Denn investive Ausgaben des Staates oder eine Erweiterung seines Aufgabenbereiches führen beinahe zwangsläufig auch zu einem höheren Staatsverbrauch in Form höherer Personalausgaben und höherer Sachausgaben für die Unterhaltung und Bewirtschaftung öffentlicher Gebäude und Einrichtungen.⁸¹ Der Sachverständigenrat zielt ebenfalls auf diesen Zusammenhang ab. »Allerdings wird der Zusammenhang zwischen Investitionsausgaben und Personalausgaben nicht immer klar gesehen. Investitionen können nur begrenzt zu Lasten des Anteils der Personalausgaben ausgedehnt werden; denn neu geschaffene Kapazitäten (Schulen, Krankenhäuser usw.) erfordern, will man sie nutzen, auch zusätzliches Personal.«⁸² Dieser innere Zusammenhang zwischen Investitions- und Personalausgaben, der auch auf die laufenden Käufe von Gütern und Diensten ausgeweitet werden muß, läßt eine solch starke Erhöhung ihrer Relation wie von der Bundesregierung projiziert als unrealistisch erscheinen.⁸³

81 Vgl. E. Freund, Laufende Ausgaben der öffentlichen Verwaltung. Wirtschaft und Statistik 1968, S. 591 ff.

82 Jahresgutachten 1972, Z. 260.

83 Vgl. bereits Kap. 3.1.2.2.

3.1.3.2. Die mittelfristige Finanzplanung der Gebietskörperschaften

Neben der langfristigen Perspektivprojektion legt die Bundesregierung seit Beginn ihrer »neuen Wirtschaftspolitik« auch eine mittelfristige Zielprojektion vor, die als Grundlage ihrer mittelfristigen Ausgabeplanungen (Finanzplanung, Sozialbudget) dient. Während die Perspektivprojektion auf den Zeitraum bis 1985 abgestellt und angebotsorientiert ist, beschränkt sich die mittelfristige Zielprojektion auf eine jeweils fünfjährige Zeitspanne. Sie basiert auf einer Kombination von angebots- und nachfrageorientiertem Ansatz.

Bei ihrer Erstellung geht die Bundesregierung (konkret: das Bundesministerium für Wirtschaft unter Beteiligung der Bundesministerien der Finanzen und für Arbeit und Sozialordnung) wiederum so vor, daß sie (in Anlehnung an die Ergebnisse der Perspektivprojektion) den gesamtwirtschaftlichen Angebotsspielraum mittels der drei bereits genannten Verfahren abschätzt. Unter Berücksichtigung des Auslastungsgrades des Produktionspotentials wird eine Entscheidung für eine konkrete wirtschaftspolitische Strategie getroffen, die sog. Zentralthypothese über das anzustrebende Wirtschaftswachstum.⁸⁴ Sie ist die Grundlage für die gesamte weitere Zielprojektion. Diese legt das mittelfristig angestrebte Optimum des wirtschaftspolitischen Zielkatalogs fest und dient gleichzeitig als Grundlage für die zukünftige Ausgestaltung der öffentlichen Haushalte im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung. Die Finanzplanung ordnet sich also in die gesamtwirtschaftliche Zielprojektion ein, soll aber gleichzeitig auch mittels der Ausgabenpolitik der Gebietskörperschaften zu ihrer Realisierung beitragen.⁸⁵

Im zweiten Arbeitsschritt der mittelfristigen Zielprojektion wird die angestrebte Verwendungsstruktur des Bruttosozialprodukts (in konstanten Preisen) abgeleitet. Durch die Abschätzung einer sog. zentralen Preishypothese und die Ermittlung der relativen Preise der einzelnen Verwendungskomponenten kann die Verwendung des Sozialprodukts auch in jeweiligen Preisen angegeben werden. In einer dritten und vierten Stufe des Projektionsverfahrens werden noch die Einkommensverteilung und die Vermögensbildung und Finanzierung der Sektoren ermittelt.

Die Finanzplanung ist in diesem Zusammenhang von Interesse, weil sie Angaben über die mittelfristig angestrebten Zielwerte der öffentlichen Ausgabenpolitik macht. Im folgenden wird danach gefragt, welche Aussagen die bisherigen sieben Finanzpläne des Bundes für das Ziel einer Erhöhung der Staats- und Investitionsquote enthalten (Tab. 14).

Aus den mittelfristigen Zielprojektionen und Finanzplänen wird deutlich, daß der Staat durchgehend eine überproportionale Zunahme seiner Gesamtausgaben im Vergleich zum Wachstum des Bruttosozialprodukts und damit eine Erhöhung der

⁸⁴ Vgl. K. H. Raabe, Projektionen der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung in der BRD, a.a.O., S. 11.

⁸⁵ ebenda, S. 27.

Tabelle 14:

Die mittelfristige Ausgabenplanung des Bundes, 1967-1973 (Angaben in Wachstumsraten und vH des BSP)

Ausgaben- art	BSP	öff. Gesamt- ausg.	Ausg. des Bundes	Investitionen des Bundes			
				ins- gesamt	Sach- invest.	Invest. Anteil	durchschn. Inv.Anteil
Jahr	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1967-1971	5,2	6,0	6,0	7-8	—	17,7-19,2	18,6
1968-1972	6,0	5,5-6,0	5,6	6,9	9,9	14,9-15,7	15,1
1969-1973	6,8	8,0-8,5	8,4	7,0	10,3	16,2-14,4	15,4
1970-1974	7,1	9,0	8,8	10,5	8,6	15,9-16,6	16,6
1971-1975	7,8	7,5-8,0	7,5	6,7	7,2	17,5-16,9	17,3
1972-1976	8,1	9,0	8,8	5,1	4,1	17,4-15,2	16,1
1973-1977	9,5	—	9,2	5,7	4,2	17,9-15,7	16,8

Quelle: Jahreswirtschaftsberichte der Bundesregierung; Finanzplanungen des Bundes.

Staatsquote angestrebt hat. Die Zunahme der Ausgaben des Bundes liegen dabei an der unteren Grenze der Wachstumsrate der Gesamtausgaben.⁸⁶ Ebenso eindeutige Aussagen über die Entwicklung des Investitionsanteils an den Gesamtausgaben sind dagegen nicht möglich. In den beiden ersten Finanzplänen ist noch eine Erhöhung des Anteils vorgesehen, ebenso wie im vierten. Ab 1971 sehen die Finanzpläne wie schon 1969 einen sinkenden Investitionsanteil vor. Dafür wird auch jeweils eine Erklärung bereitgehalten:

- Den Hauptteil der Investitionen müssen Länder und Gemeinden tragen, das Schwergewicht der Bundesausgaben liegt bei der sozialen Sicherung und der Verteidigung (Finanzplan 1969-1973, 1971-1975, 1972-1976, 1973-1977).
- Die Investitionen sind kein Maßstab für wachstumsfördernde Ausgaben. Mitentscheidend sind auch die Ausgaben, die unter dem Staatsverbrauch erfaßt werden (Finanzplan 1969-1973).
- Die Reformpolitik kann nicht nur an den bereitgestellten finanziellen Mitteln gemessen werden, sondern auch an gesetzgeberischen Maßnahmen (Finanzplan 1971-1975, 1973-1977).

⁸⁶ Entsprechend der Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden werden die Orientierungsdaten für die Ausgabengestaltung nach Haushaltsebenen und Ausgabearten differenziert. Die Koordinierung der Finanzplanungen der Gebietskörperschaften ist Aufgabe des Finanzplanungsrates. Dieser hat seit seinem Bestehen für die Jahre 1969, 1970 und 1971 und die entsprechenden mittelfristigen Planungszeiträume differenzierte Grundannahmen in der Unterteilung nach Haushaltsebenen und Ausgabearten gemacht. Für die Haushalte 1972 und die Finanzpläne bis 1975 konnte im Finanzplanungsrat über einheitliche Grundannahmen keine Einigkeit erzielt werden; für 1973 und die Finanzpläne bis 1976 wurde eine Empfehlung ohne Differenzierung verabschiedet.

– Das Spannungsverhältnis von Stabilitäts- und Reformpolitik erlaubt kein expansives Ausgabeverhalten des Staates (Finanzplan 1971-1975, 1973-1977). In den Finanzplänen, in denen eine Erhöhung des Investitionsanteils projiziert wird, ist von diesen Einschränkungen nicht die Rede.

Das Fehlen einer klaren investitionspolitischen Konzeption zeigt sich besonders auffallend bei einem Vergleich der vier Finanzpläne für die Zeiträume 1968-1972 bis 1971-1975. Sie projektieren abwechselnd einen zunehmenden und einen abnehmenden Anteil der Investitions- an den Gesamtausgaben des Bundes. Während der vierte Finanzplan noch gekennzeichnet war durch den » . . . Willen der Bundesregierung, das innenpolitische Reformprogramm auf der Grundlage solider Finanzen einen entscheidenden Schritt weiterzuführen, . . . , «⁸⁷ wird im fünften dezidiert das Spannungsverhältnis von Stabilitäts- und Reformpolitik betont, welches einen Anstieg des Investitionsanteils nicht zulasse. Diese häufigen Wechsel in der wirtschaftspolitischen Priorität zeigen, daß die Finanzplanungen überwiegend an kurzfristigen, stabilitätspolitischen Zielsetzungen orientiert sind. Ansonsten würde die stabilitätspolitische die reformpolitische Zielsetzung nicht überwiegend dominieren.⁸⁸

Neben dem Bund sind auch die Länder zur Aufstellung mittelfristiger Finanzpläne verpflichtet.⁸⁹ Anhand des Zeitabschnitts 1972-1976 ist zu erkennen, daß die Länderausgaben stärker steigen sollen als die Bundesausgaben (1973-1976: 10,3 %).⁹⁰ Die Notwendigkeit für den höheren Ausgabenbedarf der Länder wird vor allem durch die unterschiedliche Aufgabenverteilung auf die Haushaltsebenen, die unterschiedliche Dynamik der Ausgabenentwicklung und durch die auf die spezifische Ausgabenstruktur zurückzuführende Preisreagibilität begründet.⁹¹ Innerhalb der Gesamtausgaben bleibt der Anteil der Investitionsausgaben relativ konstant,

87 Finanzbericht 1971, S. 123.

88 Vgl. Kap. 3.4

89 Für die Gemeinden gilt diese Verpflichtung ab 1974.

90 Ein Vergleich und eine Zusammenfassung der Finanzplanungen der Länder ist nicht unproblematisch. »Ein wesentlicher Grund dafür lag darin, daß die Länder nicht zur gleichen Zeit ihre Finanzpläne vorlegten und daher häufig von unterschiedlichen gesamt- und finanzwirtschaftlichen Voraussetzungen ausgingen, die eine Vergleichbarkeit der Finanzpläne sowohl auf der Ausgabe- als auch auf der Einnahmenseite sehr erschwerten. Darüber hinaus stimmten die Finanzpläne der Länder in ihrer Aufgliederung der Ausgabearten und der Abgrenzung nach Aufgabenbereichen nicht immer überein.« Vgl. Finanzbericht 1973, S. 156. Zu den Verfahrensmängeln und der mangelnden zeitlichen Abstimmung bei der Aufstellung der Finanzpläne der Länder und den Schwierigkeiten und Ungenauigkeiten bei einem Vergleich der Finanzpläne von Bund und Ländern vgl. H. Schatz, Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien: Die Entwicklung der politischen Planung auf Bundesebene. In: R. Mayntz, F. Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München 1973, S. 55f.; dazu auch den Finanzplan des Bundes 1973 bis 1977. BT-Drucksache 7/1101, S. 3.

91 Vgl. Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 1972-1976, S. 7. – »Nach Auffassung der Länder ist . . . eine um mindestens 2 % höhere Steigerungsrate erforderlich, damit sie ihrer besonderen Aufgabenstellung gerecht werden können.« H. Wertz, L. Huber, R. Rau, Für die Bundesländer ist ihre Finanzautonomie unantastbar. Handelsblatt, Nr. 182 v. 20. 9. 1973.

sie sollen damit ebenfalls leicht überproportional zum Bruttosozialprodukt zunehmen. Angaben über die zukünftigen Gesamt- und Investitionsausgaben der Gemeinden liegen bisher nicht vor, da diese noch nicht zur mittelfristigen Finanzplanung verpflichtet sind. Damit kann vor allem die projektierte Höhe der öffentlichen Investitionen nur ungenau abgeschätzt werden, da das Schwergewicht der staatlichen Investitionstätigkeit bei den Gemeinden liegt.

3.1.3.3 Die mittelfristigen Zielprojektionen der Gewerkschaften und Unternehmerverbände

Neben der Bundesregierung legen seit 1969 bzw. 1970 auch die Gewerkschaften und die Unternehmerverbände eigene mittelfristige Zielprojektionen vor. Diese geben neben den verteilungspolitischen Interessen der Gruppen auch Aufschluß über Gemeinsamkeiten und Interessengegensätze bei den Zielvorstellungen bezüglich der zukünftigen Verwendungsstruktur des Bruttosozialprodukts, u. a. auch über die Höhe der Staatsquote und über Strategien zu ihrer Verwirklichung.⁹² Ihre Kenntnis erleichtert zudem die Beurteilung der Durchsetzbarkeit einer höheren Staats- und Investitionsquote. Zur Erhöhung des Aussagegehalts werden die Verbandsprojektionen der Projektion der Bundesregierung gegenübergestellt und mit ihr verglichen.⁹³ Dieser Vergleich erstreckt sich auf den Zeitraum 1971-1976 und enthält Angaben über die Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts, die Investitionstätigkeit, die Einkommensverteilung⁹⁴ und die Einkommensverwendung (Tab. 15-17).

Tabelle 15:

Projektion der jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate des BSP durch BMWF, GDGW und DGB, 1971-1976

	real	nominal
BMWF	4,5	7,9
GDGW	4,3	7,5
DGB	5,0 ¹	9,4

1 darin 1973-1976 5,5%

92 Vgl. Jahresbericht des Bundesverbandes Deutscher Arbeitgeberverbände 1971, S. 71; Jahresgutachten 1970, Z. 248.

93 Vgl. B. Görzig, W. Kirner, Möglichkeiten und Grenzen einer mittelfristigen Einkommenspolitik im Rahmen einer allgemeinen Wirtschaftspolitik. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Beiträge zur Strukturforchung, H. 25. Berlin 1973; K. Löbke, Die Einkommensverteilung in den Zielprojektionen des BMWF, des DGB und des GDGW. RWI-Mitteilungen, 23. Jg. (1972), H. 4.

94 Vgl. Kap. 3.4.1.

Tabelle 16:

Projektion der Investitionstätigkeit durch BMWF, GDGW und DGB, 1971–1976 (in Wachstumsraten und laufenden Preisen)

	BMWF	GDGW	DGB
Bruttoanlageinvestitionen	7,3	6,7	9,7
– davon Unt.	6,7	6,0	7,4
– davon Staat	10,2	10,5	19,9
Investitionselastizität	0,92	0,89	1,03
– davon Unt.	0,85	0,80	0,79
– davon Staat	1,29	1,40	2,12

Tabelle 17:

Projektion der Einkommensverwendung durch BMWF, GDGW und DGB, 1971–1976 (in laufenden Preisen)

	BMWF		GDGW		DGB		1971
	Anteil am BSP	jahres- durchschn. Wt-Rate	Anteil am BSP	dto.	Anteil am BSP	dto.	Anteil am BSP
Verwendungs- kategorie	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Privater							
Verbrauch	53,2	7,4	53,2	7,1	52,7	8,8	54,2
Staats-							
verbrauch	18,0	9,1	18,1	8,9	18,0	10,6	17,0
Bruttoanlage-							
investitionen	26,0	7,3	25,8	6,7	27,1	9,7	26,8
– davon Unt.	21,4	6,7	21,0	6,0	20,6	7,4	22,6
– davon Staat	4,6	10,2	4,8	10,5	6,5	19,9	4,2
Staatsquote	22,6	–	22,9	–	24,5	–	21,2

Die Projektionen ergeben das folgende Bild der mittelfristigen Wirtschafts- und Verteilungspolitik der Bundesregierung, der Unternehmerverbände und der Gewerkschaften:⁹⁵

⁹⁵ Bei der wirtschaftspolitischen Auswertung der vorgestellten Projektionen müssen folgende Tatbestände beachtet werden:

– Die Projektionen von BMWF, GDGW und DGB sind in ihrem Original unterschiedlich tief gegliedert und können keine gleichartigen und konsistenten Aussagen vermitteln. Sie wurden daher vom DIW

1. Der DGB strebt die vergleichsweise höchste Wachstumsrate an, er will den vorhandenen Wachstumsspielraum voll und ganz ausschöpfen.⁹⁶ Dazu erwartet er eine Wirtschaftspolitik der Vollbeschäftigung und bei einer leicht überproportionalen Wachstumsrate der Bruttoanlageinvestitionen eine hohe Zunahme der Arbeitsproduktivität. Als Folge der expansiven Vollbeschäftigungs- und Wachstumspolitik prognostiziert der DGB höhere Preissteigerungsraten (4,2 %) als BMWF (3,2 %) und GDGW (3,1 %).

2. Während die Projektionen des zukünftigen Wirtschaftswachstums sehr eng beieinanderliegen, unterscheiden sie sich bezüglich der Annahmen über die globalen Wachstumsbedingungen. Gemeinsam gehen sie allerdings von einer Elastizität der privaten Anlageinvestitionen in bezug auf das Bruttosozialprodukt von kleiner Eins aus. Daraus folgt entsprechend ein Rückgang der privaten Investitionsquote. Zudem fordern sie übereinstimmend eine überproportionale Zunahme der öffentlichen Investitionen, besonders dabei der DGB. Die Projektionen der Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts und der privaten Bruttoanlageinvestitionen implizieren eine unterschiedliche Entwicklung des Kapitalkoeffizienten:

- Der DGB nimmt eine vergleichsweise geringe Wachstumsrate des Kapitalkoeffizienten im Unternehmensbereich (ohne Wohnungsvermietung) von jährlich 0,9 % an (im Vergleich 1961-1970: 2,1 %);

- BMWF und der GDGW nehmen eine Zunahme von 1,5 % bzw. 1,6 % an.

Die Implikationen über die zukünftige Entwicklung des Kapitalkoeffizienten machen die Unterschiede der drei Wachstumsprojektionen deutlich.⁹⁷

3. Während alle drei Projektionen bezüglich der Verwendung des Bruttosozialprodukts von einem Rückgang der privaten Konsum- und Investitionsquote ausgehen, vor allem von letzterem, fordern sie übereinstimmend eine Erhöhung der Staatsquote. Sie resultiert maßgeblich aus der raschen Zunahme der öffentlichen Investitionen. Der Zuwachs der Staatsquote wird von der gewerblichen Wirtschaft am geringsten angesetzt, die Bundesregierung und noch deutlicher der DGB fordern eine stärkere Zunahme. Auffallend ist zudem die Umstrukturierung innerhalb des

teilweise durch eigene Schätzungen ergänzt (besonders für den DGB), ohne dadurch den Inhalt der jeweiligen Projektionen verfälschen zu wollen.

- Der Wert der Projektionen ist heute nur noch begrenzt, da sich die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen seit 1971 stark verändert haben (flexible Wechselkurse, Verknappung und Verteuerung der Rohstoffe). Das gilt entsprechend auch für die Projektionen des DIW in der Bauenquete und für die Perspektivprojektion des BMWF.

- Wegen der negativen Erfahrungen mit der Interpretation der Projektionen in der Öffentlichkeit, ihrer mangelnden Treffgenauigkeit und Auswertbarkeit für die Einzelunternehmer sind von den Verbänden *neue, aktualisierte* Projektionen kaum noch zu erwarten. Die Möglichkeit der Aufstellung von Projektionen, die über eine reine Trendextrapolation hinausgehen, wird auch von den wissenschaftlichen Instituten zunehmend skeptisch beurteilt.

⁹⁶ Vgl. Die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsmöglichkeiten in der BRD. DGB-Projektionen 1970-1974 vom 12. 11. 1969.

⁹⁷ Zur Beurteilung der Hypothesen über die zukünftige Entwicklung des Kapitalkoeffizienten vgl. Kap. 3.1.3.1.

Staatsanteils zu Lasten des Staatsverbrauches und zugunsten der Investitionsausgaben.⁹⁸

4. Das DIW nennt nach dem Vergleich der drei Projektionen zwei Bedingungen für das Erreichen des angestrebten Wachstumszieles: die Konstanz der nominalen privaten Investitionsquote und die Ausweitung des Staatsanteils um 2 %.⁹⁹ Für die Annahme der Veränderung der globalen Wachstumsbedingungen sieht es keine Begründung. Die Umstrukturierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage muß nach Ansicht des DIW zu Lasten der privaten Konsumausgaben gehen. Diese notwendigen Bedingungen des zukünftigen Wirtschaftswachstums sind in keiner Projektion annähernd erfüllt.

Die mittelfristigen Finanzplanungen der Gebietskörperschaften (soweit sie vorliegen) und die Zielprojektionen der wirtschaftspolitisch relevanten Verbände haben erkennen lassen, daß diese einen in der Zukunft steigenden Verwendungsanteil des Staates am Bruttosozialprodukt anstreben. Die staatlichen Ausgabeplanungen zielen also bereits in die vom Langzeitprogramm gewiesene Richtung über die zukünftige Entwicklung der ausgabenorientierten staatlichen Aktivität. Dessen Forderung nach einem höheren Staatsanteil stimmt mit den Intentionen der Bundesregierung und der organisierten Gruppen in der globalen Zielrichtung überein. Die empirische Analyse der Entwicklung und Struktur der öffentlichen Ausgaben hat nun gezeigt, daß der Staat seine ausgabenpolitische Zielsetzung bisher nicht realisieren konnte. Seit Mitte der sechziger Jahre, dem Zeitpunkt, seit dem er explizit eine höhere Staats- und Investitionsquote anstrebt, haben sich beide Größen nicht erhöht. Die öffentlichen Investitionen sind sogar nur unterproportional gewachsen. Diese Diskrepanz zwischen Anspruch und Realität staatlicher Ausgabenpolitik bedarf der Erklärung. Waren in diesem Zeitraum Sonderfaktoren wirksam oder aber können generelle Hemmnisse für eine höhere Staatsquote herausgearbeitet werden? Trifft letzteres zu, so muß ihre Durchsetzbarkeit wesentlich pessimistischer beurteilt werden.

3.2 WIRTSCHAFTSWACHSTUM UND ERHÖHUNG DER STAATSQOTE

Ein zentraler Ausgangspunkt der Forderung nach einer Erhöhung der Staatsquote ist die Tatsache, daß der nach Kriterien der privatwirtschaftlichen Rationalität gesteuerte wirtschaftliche Wachstumsprozeß zu einer relativen Unterversorgung der

⁹⁸ Zur Kritik hieran vgl. Kap. 3.1.3.1.

⁹⁹ Vgl. B. Görzig, W. Kirner, Möglichkeiten und Grenzen einer mittelfristigen Einkommenspolitik im Rahmen einer allgemeinen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 7 ff., 53 f.

Volkswirtschaft mit öffentlichen Gütern und Diensten, zur Konzentration im Produktionsbereich und in der Einkommens- und Vermögensverteilung und zu regionalen und sektoralen Ungleichgewichten geführt und somit maßgeblich zur Entstehung des sozialen und strukturellen Ungleichgewichts beigetragen hat. An dieser Stelle wird der Problemzusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Reformpolitik erneut aufgeworfen. Wurde die Notwendigkeit innerer Reformen u. a. mit den negativen Begleiterscheinungen der raschen wirtschaftlichen Expansion der Vergangenheit begründet, so steht jetzt die Frage nach den Auswirkungen der Reformpolitik und einer Erhöhung der Staatsquote auf das Wirtschaftswachstum im Vordergrund. Im ersten Schritt der Analyse werden die Relevanz und die Implikationen des herkömmlichen Wachstumskonzepts für die Durchführung ausgabenintensiver Reformen herausgearbeitet. Dieses Konzepts bestimmt noch heute weitgehend das Bewußtsein der politischen Akteure (3.2.1). Darauf wird im zweiten Schritt die Frage aufgeworfen, wie innere Reformen und eine Erhöhung der Staatsquote die zukünftigen Wachstumschancen beeinflussen (3.2.2.). Im dritten Schritt wird die Zweckhaftigkeit des herkömmlichen Wachstumskonzepts für die Durchführung der Reformpolitik in grundsätzlicher Form diskutiert. Dies beinhaltet auch eine generelle Kritik am ökonomischen Rahmen des Langzeitprogramms der SPD und der mittelfristigen wirtschaftspolitischen Strategie der Gewerkschaften (3.2.3).

3.2.1 Die Wechselwirkungen zwischen Wirtschaftswachstum und Reformpolitik

Die gesamtwirtschaftliche, kreislaufmäßige Grundlage der Erhöhung der Staatsquote geht aus der Definition des Bruttosozialprodukts (Q) nach der Verwendungsseite hervor. Danach setzt sich dieses aus den vier Komponenten privater (C_{pr}) und staatlicher Verbrauch (C_{St}), private (I_{pr}) und staatliche Investitionen (I_{St}) und dem Außenbeitrag ($Ex - Im$) zusammen:

$$Q = C_{pr} + I_{pr} + A_{St} + Ex - Im, \text{ (wobei } A_{St} = C_{St} + I_{St} \text{)}$$

In Quoten ausgedrückt, ergibt sich:

$$\frac{C_{pr}}{Q} + \frac{I_{pr}}{Q} + \frac{A_{St}}{Q} + \frac{Ex - Im}{Q} = 1.$$

Bei gegebener Höhe der Staatsquote $\left(\frac{A_{St}}{Q}\right)$ ist eine Ausweitung des staatlichen

Handlungsspielraums zur Erhöhung des Angebots an öffentlichen Leistungen nur bei einem raschen Wirtschaftswachstum möglich. Hohe Wachstumsraten des So-

zialprodukts führen zu entsprechend hohen Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte und ermöglichen diesen eine Finanzierung höherer Ausgaben. Will der Staat dagegen seine Ausgaben über das Maß des bisher gegebenen öffentlichen Korridors hinaus erhöhen, so muß er seinen Verwendungsanteil am Sozialprodukt ausweiten und einen zusätzlichen Ressourcentransfer vom privaten in den öffentlichen Sektor vornehmen. Der privatwirtschaftliche Verwendungsanteil wird dadurch entsprechend beschnitten. Die private Nachfrage insgesamt darf nur unterproportional zum Sozialprodukt zunehmen.

Allerdings bleibt ein rasches Wirtschaftswachstum auch für eine Umstrukturierung der Verwendung des Sozialprodukts eine wichtige Voraussetzung. Denn eine höhere Staatsquote erfordert dann nicht eine absolute Verringerung der privaten Konsum- und Investitionsausgaben und des außenwirtschaftlichen Beitrags, sondern lediglich eine Verringerung der Quoten, d. h. nur ein unterproportionales Wachstum dieser Nachfrageströme. Die Ausgaben der Privaten können, absolut gesehen, noch um so stärker steigen, je höher die Wachstumsrate des Sozialprodukts ist. Ist diese dagegen nur gering, so wird das zusätzliche Sozialprodukt möglicherweise ganz vom Staat beansprucht. Die übrigen Verwendungskomponenten müßten dann anteilmäßig stärker abnehmen als bei hohen Wachstumsraten. Eine Erhöhung des Anteils der öffentlichen Investitionen am Bruttosozialprodukt und der Staatsquote sind also um so leichter realisierbar, sie stoßen um so weniger auf Widerstand in der Öffentlichkeit, je höher die Wachstumsrate des verteilbaren Sozialprodukts ist.¹⁰⁰

Daß die Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts sogar eine wichtigere Größe für die absolute Höhe der öffentlichen Ausgaben ist als die Höhe der Staatsquote, zeigt ein einfaches Rechenbeispiel. Danach führt eine Erhöhung der durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 3 % (4 %) auf 4 % (5 %) für den Zeitraum 1971-1985 bei gegebener Höhe der Staatsquote von 30 % zu zusätzlichen Staatsausgaben von 38 Mrd. (43 Mrd.) DM (in Preisen von 1962). Um den gleichen absoluten Betrag durch eine Erhöhung der Staatsquote zu erzielen, muß diese bei einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 3 % (4 %, 5 %) von 30 % auf 35 % (34,5 %; 34 %) steigen. Damit wird folgendes Dilemma deutlich:

- Zur Erbringung des gleichen absoluten Betrages an Staatsausgaben erfordert eine hohe Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts eine geringere Staatsquote als eine niedrige Wachstumsrate.
- Die Erhöhung der Staatsquote ist bei einer hohen Wachstumsrate leichter realisierbar als bei einer geringen.

Der herausragende Stellenwert des raschen wirtschaftlichen Wachstums für die Erhöhung der Staatsquote ergibt sich daraus, daß es bei der erforderlichen Um-

¹⁰⁰ Vgl. H. Ehrenberg, Langfristiges Infrastrukturkonzept notwendig. Wirtschaftsdienst, Jg. 50 (1970), S. 696.

strukturierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage generell konfliktmindernd zwischen Staat und Privaten und innerhalb der Gruppen des privaten Sektors wirkt. Diese Funktion als Konfliktregelungsmechanismus im politischen und ökonomischen Bereich macht das Wirtschaftswachstum zur ökonomischen Grundlage und Bedingung der pluralistischen Gesellschaft und auch zum Instrument der Milderung des Verteilungskampfes zwischen den sozialen Gruppen. Zudem erleichtert es generell die Erfüllung der mit Ausgaben verbundenen öffentlichen Aufgaben. Je höher der Zuwachs des Sozialprodukts, desto leichter können Ansprüche des Staates und der Gruppen befriedigt werden.

Davon geht auch die Bundesregierung aus. »Aber es besteht wohl Einigkeit darüber, daß alle Aufgaben auf dem Gebiete der Volksgesundheit, der Wissenschaftsförderung, des Verkehrswesens, der Raumordnung und des Städtebaus, der Landesverteidigung, um nur einige Gemeinschaftsaufgaben zu nennen, erst mal leichter zu erfüllen sind, wenn der volkswirtschaftliche Kuchen von Jahr zu Jahr größer wird, als wenn die Aufwendungen für diese Zwecke vollständig auf Kosten anderer Ansprüche herausgeschnitten werden müssen . . . Aber es ist auf jeden Fall besser, solche Dinge von vorneherein aus der Zunahme der Einkommen zu finanzieren, als dafür die Nettoeinkommen zu reduzieren.«¹⁰¹ Abnehmende Wachstumsraten dagegen führen zu einer Verschärfung des sozialen Klimas zwischen den Gruppen der Gesellschaft und bei gegebenen Verhaltensweisen im Verteilungskampf zu zunehmenden Inflationsraten, während die öffentlichen Haushalte zu einer Kürzung von Ausgabenprogrammen und zur Prioritäten- und damit auch Posterioritätenbildung gezwungen sind.

Die zentrale Funktion des Wirtschaftswachstums als Konfliktregelungsmechanismus bei der Erhöhung der Staatsquote wird auch vom Langzeitprogramm und von den Gewerkschaften in ihrer mittelfristigen Zielprojektion anerkannt. Im Langzeitprogramm kommt dies explizit zum Ausdruck: »Bei befriedigendem Wirtschaftswachstum insgesamt lassen sich die notwendigen Änderungen (in der Verwendungsstruktur des BSP-F.R.) durch verschiedene Zuwachsraten der einzelnen wirtschaftlichen Größen erreichen. Niemand wird dadurch etwas genommen.«¹⁰² Und an anderer Stelle heißt es direkt: »Wesentlichste Voraussetzung zur Realisierung der im Orientierungsrahmen gesteckten Ziele ist ein unvermindertes reales Wachstum unserer Volkswirtschaft.«¹⁰³ Bezüglich der Gewerkschaft ist man dagegen eher auf Mutmaßungen angewiesen. Sie basieren darauf, daß ihre mittelfristigen Zielprojektionen die im Vergleich höchste Wachstumsrate des Sozialprodukts, der Lohneinkommen und der öffentlichen Ausgaben aufweisen. Ein rasches Wirt-

101 K. Schiller, Stetiges Wirtschaftswachstum als ökonomische und politische Aufgabe. In: ders., *Der Ökonom und die Gesellschaft*. Stuttgart 1964, S. 219

102 Langzeitprogramm 1: Texte, a.a.O., Z. 28.

103 K. Porzner, Zur Finanzierungsproblematik. Die Neue Gesellschaft, Bd. 20 (1973). S. 207, Vgl. auch D. Schröder, Wachstum und Gesellschaftspolitik, a.a.O., S. 99.

schaftswachstum erleichtert ihnen die Durchsetzung ihrer Ziele im Verteilungskampf und in bezug auf die öffentlichen Investitionen.

Zukünftiges wirtschaftliches Wachstum ist also die ressourcenmäßige Grundlage einer höheren Staatsquote und einer höheren Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Leistungen. Der umgekehrte Zusammenhang gilt nun ebenfalls. Insbesondere der Ausbau der Infrastruktur und damit die Verbesserung der allgemeinen Produktionsbedingungen sind Voraussetzung eines weiteren stabilen und raschen Wirtschaftswachstums. » . . . insofern besteht eine Wechselwirkung zwischen mehr Wachstum und mehr Handlungsspielraum für öffentliche Leistungen.«¹⁰⁴ Diese These der gegenseitigen Abhängigkeit liegt auch der Reformpolitik der Bundesregierung zugrunde: »Ohne wirtschaftliches Wachstum – keine inneren Reformen, und andererseits: ohne innere Reformen – langfristig kein wirtschaftliches Wachstum.«¹⁰⁵ Entsprechend dieser Vorstellung werden Ausmaß und Tempo der Reformpolitik von der Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft bestimmt, andererseits erhöhen Reformen ihrerseits die Leistungsfähigkeit der privaten Wirtschaft.¹⁰⁶

Im Anschluß an die Darstellung der Implikationen des herkömmlichen Wachstumskonzepts für die Erhöhung der Staatsquote werden zwei Fragen aufgeworfen:

(1) Ist in der Zukunft das zur Erhöhung der Staatsquote erforderliche reale Wirtschaftswachstum noch möglich?

(2) Ist angesichts der Erfahrungen der Vergangenheit ein rasches Wirtschaftswachstum noch sinnvoll und erstrebenswert?

Beide Problemstellungen werden nacheinander diskutiert.

3.2.2 Auswirkungen der Reformpolitik auf das Wirtschaftswachstum

Hohe Wachstumsraten des Sozialprodukts erleichtern dem Staat von der Ressourcenseite her die Durchführung ausgabenintensiver Reformen. Diese durchgängig anerkannte Aussage verweist auf die Fragestellung, ob in Zukunft, innerhalb des Planungshorizonts des Langzeitprogramms, weiterhin so hohe reale Wachstumsraten wie in den fünfziger und sechziger Jahren möglich sind. Anlaß hierfür sind eine Reihe von Indizien und möglichen Hypothesen, die im einzelnen geprüft werden:

104 K. Schiller, Stabilität beginnt beim Staat. Reden zur Wirtschafts- und Finanzpolitik 9. BMWF-Texte. Bonn 1971, S. 124.

105 W. Brandt, zit. in H. Ehrenberg, Langfristiges Infrastrukturkonzept notwendig, a.a.O., S. 696.

106 Vgl. Rede von Bundeskanzler W. Brandt zur Reformpolitik der Bundesregierung am 24. 3. 1971 vor dem Bundestag.

(1) Der Trend des Wirtschaftswachstums ist in der Bundesrepublik eindeutig abwärts gerichtet. Anzeichen für eine Tendenzwende sind nicht erkennbar. Eine sich abzeichnende Verknappung der natürlichen Ressourcen kann diesen Prozeß eher verstärken.

(2) Eine Ausdehnung des staatlichen und eine Verkleinerung des privaten Sektors führen zu einem Erlahmen der Wachstumskräfte.

(3) Teilbereiche der Reformpolitik gefährden ein rasches Wirtschaftswachstum in der Zukunft.

Zunächst wird kurz auf die sich abzeichnenden Wachstumschancen unter wirtschaftspolitischen Status-quo-Bedingungen eingegangen (3.2.2.1). Darauf folgen einige Überlegungen zu möglichen Folgewirkungen einzelner inhaltlicher Reformen auf das Wirtschaftswachstum (3.2.2.2).¹⁰⁷

3.2.2.1 Der Trend des Wirtschaftswachstums

Das Wirtschaftswachstum hat sich in der Bundesrepublik eindeutig verlangsamt, der Trend ist erkennbar abwärts gerichtet. Diese Aussage gilt sowohl für das Wachstum des Bruttosozialprodukts als auch des Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen (Arbeitsproduktivität).¹⁰⁸ Während die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate in der Periode 1951-1971 6,3% (in Preisen von 1962) betrug, nahm sie in den einzelnen Teilperioden ab (1951-1955: 8,2% 1955-1960: 6,5%; 1961-1966: 4,7%; 1966-1971: 4,5%).

Die Prognos-Studie von 1971 gibt zudem Anlaß zu der Vermutung, daß der Produktivitätsrückgang anhält.¹⁰⁹ Dies wird einmal als das Ergebnis eines Normalisierungsprozesses, zum anderen als das wachstumspolitische Versäumnisse (überwiegend ordnungspolitische Orientierung und Ablehnung jeglicher längerfristigen Wirtschaftspolitik) angesehen. Zu letzteren gehöre auch das relative Zurückbleiben der Infrastrukturinvestitionen, besonders in den Bereichen Forschung und Bildung. »Im internationalen Vergleich weist die Bundesrepublik (1950-1962) zwei Extremwerte auf: Die höchste Wachstumsrate der Kapitalintensivierung, die geringste Rate der Bildungsintensivierung.«¹¹⁰

107 Die Auswirkungen der Finanzierung einer höheren Staatsquote auf das Wirtschaftswachstum werden in Kap. 3.5 diskutiert.

108 Die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (in Preisen von 1962) je Erwerbstätigen betrug im Zeitraum 1951-1960 5,8%, 1961-1971 4,5%, 1971-1973 3,8%, die Wachstumsrate des Produktionsergebnisses je Beschäftigtenstunde in der Industrie (ohne öffentliche Energiewirtschaft und Bauindustrie) 5,7%, 5,7%, 6,4%. Vgl. Jahresgutachten 1974, Tab. 19, 36 (Anhang).

109 Vgl. D. Schröder, Wachstum und Gesellschaftspolitik, a.a.O., S. 324 ff. Nach einer Projektion des RWI sinkt die Arbeitsproduktivität im Zeitraum 1971-1985. Vgl. J. Fischer, Struktur und Entwicklung der Wirtschaft bis 1985 im Bundesgebiet und in Nordrhein-Westfalen, 2. Teil: Arbeitsproduktivität und Arbeitskräftebedarf nach Wirtschaftszweigen. RWI-Mitteilungen, 24. Jg. (1973), H. 4, S. 244.

110 Vgl. D. Schröder, Wachstum und Gesellschaftspolitik, a.a.O., S. 54.

Die Folgewirkungen des Engpasses Infrastruktur werden verstärkt durch die seit Anfang der siebziger Jahre eingetretene Verteuerung der industriellen Rohstoffe. Sie setzen dem zukünftigen Wirtschaftswachstum natürliche Grenzen, ohne daß die genauen Auswirkungen bereits erkennbar wären. Eine mittelfristige Verringerung des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstums ist auch als Folge der überproportionalen Zunahme der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich und im Staatssektor zu erwarten (Struktureffekt).¹¹¹

Die Perspektivprojektion der Bundesregierung von 1971 geht von einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts von 4,8 % für den Zeitraum bis 1985 aus. Die Verwirklichung dieser Rate erfordert eine Durchbrechung des abwärts gerichteten Wachstumstrends. Unter den gegenwärtig erkennbaren Bedingungen (Angebots- und Nachfragefaktoren) erscheint die Projektion als unrealistisch. Auch die revidierte Fassung (Stand Januar 1973), die noch eine Rate von 4,5 % annahm, muß als überhöht angesehen werden. Durchschnittliche Wachstumsraten von über 4 % dürften der Vergangenheit angehören und in absehbarer Zukunft nicht mehr erreichbar sein.

3.2.2.2 Inhaltliche Reformen und Wirtschaftswachstum

Eine Trendverlängerung und einige undifferenzierte Aussagen über die zukünftigen Wachstumschancen reichen zur Klärung der Frage nicht aus, ob die ausgabenintensive Reformpolitik das zukünftige Wirtschaftswachstum verringert und damit ihre eigene ökonomische Grundlage in Frage stellt. Vielmehr müssen im einzelnen die möglichen Einflüsse der quantitativen und der qualitativen Reformen auf das zukünftige Wachstum abgeschätzt werden. Das Langzeitprogramm zählt zum ersten Bereich die Raumordnungs- und Strukturpolitik und die Politik der sozialen Sicherung und gesellschaftlichen Entwicklung, zum zweiten Bereich die Maßnahmen zur Stärkung der marktwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung und die Reform der Staatsorganisation. Auf die möglichen Wachstumseffekte der einzelnen Reformbereiche wird nacheinander eingegangen.

Der Komplex der Raumordnungs- und Strukturpolitik verfolgt das Ziel, eine sektoral, räumlich und sozial ausgewogene Wirtschaftsstruktur herzustellen und dabei das Wirtschaftswachstum zu sichern und zu erhöhen. Zur Verwirklichung ihrer Ziele bedient sie sich einer Reihe von Teilpolitiken, in deren Rahmen sie ihre Gestaltungsprinzipien zur Geltung zu bringen trachtet. Hierzu gehören neben der Raumordnungspolitik und der regionalen und sektoralen Strukturpolitik auch die Städtebau- und Wohnungsbaupolitik, die Verkehrspolitik und der Umweltschutz.

¹¹¹ Vgl. G. Fels, K. W. Schatz, *Sektorale Entwicklung und Wachstumsaussichten der westdeutschen Wirtschaft bis 1980*. Die Weltwirtschaft, H. 1/1974, S. 63 ff.

Das wichtigste Instrument zur Verwirklichung der räumlichen und strukturellen Gestaltungsziele und des Wachstumsziels bilden die Infrastrukturinvestitionen, sowohl in ihrer Höhe als auch in ihrer räumlichen Verteilung. Die Strukturpolitik speziell bildet in der wirtschaftspolitischen Konzeption der Bundesregierung die dritte Säule neben der Wettbewerbspolitik und der Globalsteuerung. Sie ist auf einen Dualeffekt ausgerichtet: Zum einen ist sie unter den veränderten Rahmenbedingungen zur Voraussetzung eines angemessenen und stetigen Wirtschaftswachstums geworden, indem sie eine Verbesserung der sektoralen und regionalen Nutzung vorhandener Produktionsfaktoren und eine Förderung zukunftsrelevanter Produktionszweige anstrebt. Gleichzeitig zielt sie auf eine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in allen Regionen des Bundesgebietes, auf Chancengleichheit und auf eine Erleichterung der sozialen Anpassungsprobleme in schrumpfenden und stagnierenden Branchen hin.¹¹²

Auch die Sozialpolitik als gesellschaftsgestaltende Politik zielt auf eine Erhöhung der Produktivität und der Leistungsfähigkeit der Arbeitskräfte ab und wird so zur wachstumsfördernden Politik. Dazu dienen besonders Maßnahmen der Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik (Erhöhung der Mobilität der Arbeitskräfte, berufliche Bildung, Berufsberatung, Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen, Wiedereingliederung in das Berufsleben, Rehabilitation, vorbeugende Gesundheitssicherung). Allerdings ist der Anteil dieser wachstumsfördernden Ausgaben an den Sozialausgaben mit knapp 15% noch gering.¹¹³ Im Vordergrund der Sozialpolitik stehen nach wie vor Maßnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit und zur Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit und Sicherheit. Im Langzeitprogramm heißt es zur wachstumspolitischen Bedeutung der Sozialpolitik: »Auf der einen Seite müssen die Mittel für sozialpolitische Ausgaben und Investitionen erwirtschaftet werden, auf der anderen Seite . . . wird Sozialpolitik zu einer immer wichtigeren Voraussetzung für eine leistungsfähige Wirtschaft.«¹¹⁴

In der Reformpolitik der Bundesregierung nehmen die Bereiche Bildung, Wissenschaft und Forschung einen zentralen Stellenwert ein. Für den Bereich der Bildung sind dafür folgende Gründe bestimmend:¹¹⁵

112 »Die Strukturpolitik dient dazu, im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung ein stetiges und angemessenes wirtschaftliches Wachstum zu sichern, für ein stabiles Preisniveau zu sorgen und somit dazu beizutragen, den allgemeinen Lebensstandard zu steigern und die sozialen Aufgaben besser zu erfüllen.« Strukturbericht 1969 der Bundesregierung. BT-Drucksache V/4564, S. 4. – »In einer vollbeschäftigten Wirtschaft sind Wachstum und Strukturwandel verzahnt. Die Bundesregierung fördert und erleichtert den Strukturwandel und den technischen Fortschritt, deshalb ist die Strukturpolitik der Bundesregierung vor allem Wachstumspolitik. Dabei sind selbstverständlich gesellschaftspolitische und soziale Ziele mitbestimmend.« Strukturbericht 1970 der Bundesregierung. BT-Drucksache VI/761, S. 7.

113 Vgl. Sozialbericht 1971, 1972.

114 Langzeitprogramm 1, a.a.O., S. 35.

115 Vgl. Bericht über den Stand der Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildungsplanung. BT-Drucksache V/2166. Zur Diskussion der Wachstumseffekte der Bildungsausgaben vgl. auch J. Kunze, Finanzle-

- Bildung gilt als Bürgerrecht, als Mittel der Verwirklichung der Chancen- und Startgleichheit in einer Gesellschaft, die den Sozialstatus des Menschen vorwiegend nach seiner beruflichen Position bemißt.
- Bildung als Grundlage und Voraussetzung einer emanzipierten, demokratischen Gesellschaft.
- Bildungsausgaben sind ein Produktionsfaktor im wirtschaftlichen Wachstumsprozeß.

Im Langzeitprogramm heißt es dazu: »Ein modernes, funktionsfähiges Bildungswesen ist notwendig, wenn wir das Wachstum unseres Wohlstandes und damit die Politik der inneren Reformen sichern wollen.«¹¹⁶ Wissenschaft und Forschung tragen durch die Entwicklung neuer Technologien, neuer Produkte und neuer technischer und organisatorischer Verfahren ebenfalls zur wirtschaftlichen Entwicklung bei. Dabei wird gezielt die Entwicklung solcher Technologien gefördert, die die technisch-wissenschaftliche Basis zur Bewältigung der gesellschaftlichen Zukunftsaufgaben schaffen können.¹¹⁷ Im Bereich von Bildung, Wissenschaft und Forschung werden die zwei Seiten der Reformpolitik besonders deutlich: Einmal erfordern diese Reformbereiche höhere öffentliche Aufwendungen und entziehen bei höheren Ausbildungszahlen und längerer Ausbildungsdauer dem Arbeitsmarkt Arbeitskräfte. Dies kann, isoliert betrachtet, zu einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums führen. Zum anderen trägt die aktive Bildungs- und Wissenschaftspolitik langfristig zu einem rascheren Wachstum bei und erhöht dadurch die zukünftig verfügbaren öffentlichen Mittel. Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Forschung stellen so gesehen einen Produktionsumweg dar.

Ob von den qualitativen Reformen Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum ausgehen, kann nur sehr schwer abgeschätzt werden. Positive Effekte sind als erstes von einer Regierungs- und Verwaltungsreform in Form einer Effizienzerhöhung des politisch-administrativen Systems zu erwarten. Negative Wachstumswirkungen können sich möglicherweise als Folge der Vermögensbildungspolitik und der Einführung der paritätischen Mitbestimmung in Großunternehmen ergeben. Genaue Aussagen sind hier nicht möglich.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß von dem intendierten Programm der inneren Reformen langfristig eher positive Wachstumseffekte zu erwarten sind. Die Bedingungen für ein zukünftiges angemessenes Wirtschaftswachstum dürften von staatlicher Seite dem programmatischen Anspruch nach erfüllt sein.

rung der inneren Reformen und ökonomisches System am Beispiel der Bildungsreform. Diss. Berlin 1973, S. 35 ff.

¹¹⁶ Langzeitprogramm 1, a.a.O., Z. 91.

¹¹⁷ Vgl. Forschungsbericht IV, Bd. 3: Materialien. BT-Drucksache VI/3251, S. 12.

3.2.3 Das Dilemma von Wachstums- und Reformpolitik

Der Erkenntnis, daß eine rasche wirtschaftliche Expansion Bedingung für die Erhöhung der Staatsquote ist, steht die Erfahrung gegenüber, daß der ungesteuerte privatwirtschaftliche Wachstumsprozeß der Vergangenheit die Notwendigkeit ausgabenintensiver Reformen erst wesentlich begründet hat. Er ist *eine* Bedingung für die Entstehung des sozialen und strukturellen Ungleichgewichts. Damit wird deutlich, daß das Wirtschaftswachstum Ursache und Bedingung der Reformpolitik zugleich ist. Die negativen Folgeerscheinungen der wirtschaftlichen Entwicklung von gestern sollen durch ein rasches Wirtschaftswachstum heute und in der Zukunft beseitigt werden. Die Mechanismen der Produktions- und Verteilungssphäre, die zur Entstehung des sozialen Ungleichgewichts geführt haben, sollen auch zu dessen Beseitigung führen.¹¹⁸

Die eingeschlagene Reformstrategie der Bundesregierung und des Langzeitprogrammes hat zwei Konsequenzen:

(1) Ein nach den bisherigen Gesetzmäßigkeiten ablaufender Wachstumsprozeß perpetuiert seine eigenen negativen Folgewirkungen, die die Notwendigkeit innerer Reformen begründet haben. Diese haben dann in Teilbereichen nur den Erfolg, daß sie die unerwünschten Begleiterscheinungen ihrer ökonomischen Voraussetzung kompensieren. Eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung ist somit nicht erreichbar.

(2) Wenn das Wachstum des Sozialprodukts zur ökonomischen Voraussetzung der Reformpolitik wird, dann muß der Staat auch die Bedingungen des Wachstumsprozesses sichern und gewährleisten. Das Gewinn- und Investitionsinteresse der Unternehmer und die sich herausgebildeten Strukturen in Wirtschaft und Gesellschaft stellen die Grenzen für quantitatives Ausmaß und Inhalt der Reformpolitik dar. Einerseits braucht der Staat ein rasches Wirtschaftswachstum, um durch hohe Steuereinnahmen sein Ausgabenprogramm finanzieren zu können. Andererseits darf die Abschöpfung der privaten Gewinne nicht so weit gehen, daß das Investitionsinteresse der Unternehmer erlahmt und ihre Autonomie verletzt wird. Seine Mittel zur Bearbeitung der entstandenen Probleme sind begrenzt und stoßen an systemimmanente Grenzen, er bleibt in der Rolle des Lückenbüßers für die Privaten. Die staatliche Reformpolitik bleibt der Rationalität der Produktion im privaten Sektor unterworfen.¹¹⁹

118 Vgl. G. Kade, *Planung und Finanzierung der Zukunft*. In: *Aufgabe Zukunft: Qualität des Lebens*, Bd. 7: *Qualitatives Wachstum*, a.a.O., S. 182.

119 Vgl. F. Wollner, *Wachstum und die Folgen*. In: R. Scharping, F. Wollner (Hrsg.), *Demokratischer Sozialismus und Langzeitprogramm*. Reinbek bei Hamburg 1973, S. 86. – Die grundlegenden güterwirtschaftlichen Restriktionen werden bei der Analyse der Finanzierung einer höheren Staatsquote besonders deutlich. Vgl. Kap. 3.5.3 und 3.5.4.

Die Rationalität des herkömmlichen Wachstumskonzepts erweist sich als grundlegendes Hemmnis der ausgabenintensiven Reformpolitik. Die Dominanz des privaten Investitionsprozesses setzt der staatlichen Zielplanung prinzipielle Grenzen. Als Ausweg aus diesem Dilemma wird heute der Übergang von einem quantitativen, prozeßorientierten zu einem qualitativen, ergebnisorientierten Wirtschaftswachstum gefordert. Auf diesen Komplex des qualitativen Wirtschaftswachstums kann hier nicht eingegangen werden.

3.3 INFLATION UND ERHÖHUNG DER STAATSQUOTE

Ein rasches Wirtschaftswachstum ist eine Voraussetzung für die Verwirklichung der ausgabenintensiven Reformpolitik. Es stellt sich die Frage, ob diese Aussage auch in bezug auf die Stabilität des Preisniveaus gilt, neben dem Wirtschaftswachstum eine zweite Komponente des offiziellen wirtschaftspolitischen Zielkatalogs. So könnte empfohlen werden, die öffentlichen Haushalte sollten ihren Anteil am Sozialprodukt allein über eine expansive Ausgabenpolitik erhöhen, eine Verhaltensweise, die erfahrungsgemäß zu zusätzlichen nachfrageinduzierten Preissteigerungen führt.¹²⁰ Zudem wird es angesichts zunehmender Inflationsraten seit Beginn der siebziger Jahre erforderlich, nicht mehr nur auf nominale Ausgaben abzustellen, sondern auch auf reale Größen. Im folgenden wird also der Frage nachgegangen, ob der Staat nicht nur aus stabilitätspolitischen, sondern auch aus allokatiospolitischen Gründen ein Interesse an der Erfüllung des Stabilitätsziels hat. Das Preisproblem stellt sich für die öffentlichen Haushalte in zweifacher Form:

- Jede wachsende Wirtschaft ist durch eine unterschiedliche Preisentwicklung der einzelnen Gütergruppen und Dienstleistungen gekennzeichnet. Dieses Problem der *Preisstruktur* ist unabhängig vom Inflationsphänomen, es stellt sich auch in einer nichtinflationären Wirtschaft. Für den Staat wird es aufgrund seiner spezifischen Nachfragestruktur relevant.
- Die Preisstruktur wird vom allgemeinen *Preisniveau* überlagert. Preissteigerungen beeinflussen sowohl die Einnahmen- als auch Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte. Inflationsbedingte Steuermehreinnahmen auf der einen Seite und eine Verteuerung der vom Staat getätigten Käufe von Unternehmen bzw. eine Erhöhung der Ausgaben für die Staatsbediensteten auf der anderen Seite entscheiden darüber, ob der Staat als »Gewinner« oder »Verlierer« der Inflation anzusehen ist.

120 Vgl. Jahresgutachten 1971, Z. 329.

Aus dieser Problemstellung ergibt sich die Vorgehensweise dieses Abschnitts. Im ersten Schritt werden die Preisentwicklung der von den Gebietskörperschaften und den Privaten nachgefragten Güter und Dienste und deren Konsequenzen für die Staatsquote aufgezeigt (3.3.1). Ausgangspunkt hierfür sind die vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahresgutachten 1971 gemachten Aussagen über die Wirkungen der Inflation auf die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte. Im zweiten Schritt wird die Analyse der Ausgabenseite um die der Einnahmenseite des Budgets erweitert und mit dieser verglichen (3.3.2). Danach ist eine Antwort auf die Frage möglich, ob die öffentlichen Haushalte als Gewinner oder Verlierer der Inflation anzusehen sind, ob die Erhöhung der Staatsquote dadurch erleichtert oder erschwert wird. Abschließend werden die Konsequenzen der Preisveränderungen für die Entwicklung der *realen* Staatsquote aufgezeigt (3.3.3).

3.3.1 Die Preisentwicklung im privaten und öffentlichen Sektor

Für den Vergleich der Preisentwicklung zwischen privatem und öffentlichem Sektor wird zunächst allgemein auf das Problem der Preisstruktur abgestellt (3.3.1.1). Danach wird in Anknüpfung an die Vorgehensweise des Sachverständigenrates aufgezeigt, wie sich Preisveränderungen bei der gegebenen unterschiedlichen Struktur der Nachfrage auf den privaten und öffentlichen Sektor auswirken (3.3.1.1). Darauf folgt eine Differenzierung der Preiserhöhungen im öffentlichen Sektor nach Gebietskörperschaften (3.3.1.3). Abschließend wird eine Erklärung für die Beobachtung versucht, daß sich die Preisschere zwischen privatem und öffentlichem Sektor mit zunehmender allgemeiner Inflationsrate öffnet (3.3.1.4).

3.3.1.1 Das Problem der Preisstruktur

Das Phänomen der Preisstruktur entsteht in einer wachsenden Volkswirtschaft dadurch, daß sich die einzelnen Preise für Güter und Dienstleistungen nicht in gleicher Richtung und in gleichem Ausmaß verändern. Eine Veränderung der *Preisrelationen* ist längerfristig bedingt durch Änderungen der Nachfrage nach und des Angebots an Gütern und Produktionsfaktoren. Sie führen zugleich zu einer unterschiedlichen Produktivitätsentwicklung in den einzelnen Wirtschaftsbereichen. Wachstumsbranchen mit überproportionalen Produktivitätszuwächsen können die Preise senken, Branchen mit unterproportionalen Produktivitätssteigerungen sind zu Preiserhöhungen gezwungen. Dabei bleibt das gesamtwirtschaftliche Preis-

niveau bei sich verändernder Preisstruktur nur in dem Maße konstant, in dem Preiserhöhungen durch Preissenkungen ausgeglichen werden. Der Zwang zu Preissteigerungen in einzelnen Branchen resultiert u. a. daraus, daß einer divergierenden Entwicklung der Faktorproduktivität eine relativ konstante branchenmäßige Lohnstruktur gegenübersteht.¹²¹ Diese ist eine Folge der hohen Interdependenz der Lohnsteigerungen in den einzelnen Wirtschaftsbereichen. Sie führt dazu, daß Branchen mit unterdurchschnittlichen Produktivitätssteigerungen gezwungen sind, die gleichen Lohnerhöhungen zu gewähren wie Branchen mit überproportionalen Produktivitätszuwächsen. Lohn- und Produktivitätsstruktur stehen in keinem kausalen Abhängigkeitsverhältnis zueinander.¹²² Kostenerhöhungen, denen keine Produktivitätszunahme gegenübersteht, werden von den Unternehmen auf die Preise zu überwälzen versucht. Überdurchschnittlich wachsende Branchen geben dagegen Kostensenkungen eher in Lohnerhöhungen als in Preissenkungen weiter. Auch die Preis- und Produktivitätsstruktur entwickeln sich über einen längeren Zeitraum hinweg unterschiedlich.¹²³ Sonderentwicklungen in einzelnen Branchen sind eine Folge vor allem spezieller Wettbewerbs- und Angebots- und Nachfragebedingungen.

Die Veränderung der Preisstruktur bei Konstanz des Preisniveaus wird durch die sog. relativen Preise ausgedrückt. Der relative Preis eines Gutes mißt die Abweichung der individuellen Preisentwicklung dieses betreffenden Gutes von der durchschnittlichen Preisentwicklung der Gesamtwirtschaft (z. B. der des Bruttosozialprodukts). Ein relativer Preis von z. B. 1,10 besagt, daß der individuelle Preis eines Gutes oder einer Gütergruppe um 10 % stärker gestiegen ist als der Preisdurchschnitt der Volkswirtschaft. Er läßt sich wie folgt definieren:¹²⁴

$$P_{x/BSP,t} = \frac{P_{x,t}/P_{x,t-1}}{P_{BSP,t}/P_{BSP,t-1}} \cdot 100 - 100.$$

(Dabei ist P_x der Preis des Gutes oder Verwendungsaggregates x , P_{BSP} der Preisindex des Bruttosozialprodukts und t der Zeitraum, für den die relativen Preise gemessen werden.)

Für die hier interessierenden Verwendungskategorien des Bruttosozialprodukts ergibt sich die folgende Entwicklung der relativen Preise (Tab. 18):

121 Vgl. Jahresgutachten 1965, Z. 241.

122 Vgl. G. Bombach, Die Stabilität der industriellen Produktivitätsstruktur, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 116. Bd (1960), S. 39.

123 Vgl. Jahresgutachten 1965, Z. 239.

124 Vgl. Enquete über die Bauwirtschaft. Erster Zwischenbericht. Berlin 1972, S. 119.

Tabelle 18:

Entwicklung der relativen Preise der Verwendungskategorien des BSP, 1961-1980
(in jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten)

Periode	1961-1965	1966-1970	1971-1973	1974-1980
Verwendungs- aggregat				
Privater Verbrauch	- 0,6	- 0,9	- 0,6	- 0,6
Staatsverbrauch	1,7	2,2	2,8	2,1
Anlageinvestitionen	0,5	0,2	- 1,3	- 0,2
- Ausrüstungen	- 1,2	- 1,3	- 3,4	- 1,6
- Bauten	1,7	1,3	0,4	1,1

Quelle: Enquete über die Bauwirtschaft. Erster Zwischenbericht. Berlin 1972, S. 120.

Im Zeitraum 1961-1970 sind die Konsumgüterpreise unterproportional, die Investitionsgüterpreise ebenso wie der Staatsverbrauch überproportional zur durchschnittlichen Preisentwicklung gestiegen. Auffällig ist besonders die Diskrepanz zwischen der Entwicklung der Preise für Ausrüstungen und Bauten.¹²⁵

Bei Kenntnis der Nachfragestruktur der öffentlichen Haushalte wird deutlich, daß sich deren Nachfrage vorwiegend auf solche Güter und Dienste erstreckt, deren relative Preise positiv sind. Das gilt einmal für den Staatsverbrauch und zum anderen für die Bauinvestitionen. Damit wird das Preisstrukturproblem besonders für den Staat relevant.

1. Für den Staatsverbrauch stellt sich das Problem der Preisstruktur vor allem wegen der spezifischen Art der Preisermittlung. Im Gegensatz zum privaten Sektor, in dem Güter und Dienstleistungen als Endergebnis des Produktionsprozesses zu Marktpreisen bewertet werden, erfolgt die Bewertung öffentlicher Leistungen zu Herstellungskosten. Im öffentlichen Sektor wird nicht das Produktionsergebnis, die Staatsleistung, bewertet, sondern die Aufwandsseite, die Kosten der Staatsleistung. Der Grund liegt darin, daß der Staat Waren und Faktorleistungen auf dem Markt kauft, die er nicht selbst und in gleicher Form verbraucht. Vielmehr werden die erworbenen Vorleistungen benutzt, um öffentliche Leistungen zu erbringen. Diese werden als Staatsverbrauch der Öffentlichkeit ohne spezielles Entgelt zur Verfügung gestellt. Für diese Leistungen gibt es keinen Markt, sie werden deshalb zu Herstellungskosten berechnet. Dazu gehören vor allem Löhne und Gehälter der

¹²⁵ Weitere Angaben zur Entwicklung der relativen Preise finden sich im Zwischenbericht der Arbeitsgruppe »Bedarfsermittlung« des Finanzplanungsrates, Die längerfristige Entwicklung des öffentlichen Bedarfs, Bonn 1972, S. 22 und in Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, Bildungsgesamplan, Bd. I, Stuttgart 1973, S. 94.

Staatsbediensteten, die über 50 % des Staatsverbrauchs ausmachen. Öffentliche Leistungen zeichnen sich in weiten Bereichen als sehr personalintensiv aus (Bildungs- und Gesundheitswesen, allgemeine Verwaltung, Verteidigung, innere Sicherheit).

Aus methodischen Gründen werden in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nur diejenigen Teile der im Staatsverbrauch enthaltenen Personalkosten als eine Erhöhung der Realleistungen des Staates ausgewiesen, die entweder durch eine Vermehrung der Staatsbediensteten oder durch Veränderungen im Stellenkegel hervorgerufen werden. Letztere werden konventionsgemäß auch als Produktivitätsänderung der Staatsbediensteten angesehen. Da sie nicht exakt quantifizierbar sind, nimmt man einen Schätzwert an (1 % jährlich).¹²⁶ Diese Rate wird auch für den Zeitraum bis 1985 unterstellt. Bei der ungelösten Frage der Produktivitätsmessung im staatlichen Bereich dürfte dieser Wert allerdings kaum mit der tatsächlichen Entwicklung übereinstimmen. Dem hohen Personalkostenanteil an den öffentlichen Leistungen und den geringen Produktivitätserhöhungen aufgrund einer statistischen Konvention stehen Lohn- und Gehaltserhöhungen der öffentlich Bediensteten gegenüber, die sich wegen deren geforderter Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Wachstum¹²⁷ an den Einkommenserhöhungen im privaten Sektor ausrichten. Da der Staat zudem keine Gewinne erzielt, können Lohnerhöhungen im öffentlichen Sektor nicht im Gewinn aufgefangen werden. Sie schlagen sich daher sehr stark in Preiserhöhungen für Staatsleistungen nieder.

2. So wie für den Staatsverbrauch stellt sich auch für die Bauinvestitionen bzw. die Bauindustrie das Preisstrukturproblem aus dem vergleichsweise geringen Produktivitätswachstum bei gleichzeitig hohem Lohnkostenanteil und vorgegebener Lohnhierarchie.¹²⁸ Während der geringe Produktivitätsfortschritt im öffentlichen Sektor die Folge des personalintensiven Dienstleistungscharakters öffentlicher Leistungen und einer statistischen Konvention bei der Produktivitätsmessung ist, ist er im Bausektor vorwiegend durch die branchenspezifischen Produktions- und Nachfragebedingungen begründet. Dabei ist besonders auf den geringen Industrialisierungsgrad der Bauindustrie hinzuweisen (gemessen z. B. am Anteil der verwandten Vorleistungen). Dieser ist bedingt durch die Zersplitterung der Unternehmens- und Betriebsstruktur¹²⁹ und die ausgeprägte Unstetigkeit der Nachfrage

126 Vgl. hierzu H. Bartels, Sozialprodukt zu konstanten Preisen. Wirtschaft und Statistik 1953, S. 50 f., dies., Preisindizes der Sozialproduktsberechnung. Wirtschaft und Statistik 1963, S. 16.

127 Vgl. Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst. BT-Drucksache VI/2911.

128 Der Anteil der Löhne und Gehälter am Umsatz beträgt für den Zeitraum 1969-1972 im Durchschnitt für die gesamte Industrie »ohne Bau« 23,8 %, für das Bauhauptgewerbe dagegen 39,5 %. Er liegt lediglich im Bergbau mit 43,9 % darüber. Vgl. Baustatistisches Jahrbuch 1973, S. 6. – Der Umsatz pro Beschäftigten betrug in der Industrie (ohne Bauindustrie) 1961: 345 000 DM, 1971: 660 000 DM, im Bauhauptgewerbe dagegen 1961: 198 000 DM und 1971: 435 000 DM. Vgl. Baustatistisches Jahrbuch 1973, S. 4.

129 Nach der Totalerhebung der Betriebszählung (1971) entfallen auf die Betriebe mit weniger als 20 Beschäftigte 72,4 % aller Betriebe. Sie vereinigen 20,5 % der Beschäftigten und 18,2 % des Umsatzes

nach Bauleistungen.¹³⁰ Hinzu kommt die besondere Lage der Bauindustrie in der gewerblichen Industrie (geringe Attraktivität der Arbeitsbedingungen, starke Witterungsabhängigkeit, hohe Abhängigkeit der Produktivität von der Qualität und Intensität der menschlichen Arbeit¹³¹).¹³²

Mit der Unstetigkeit der Nachfrage ist das konjunkturelle Argument für überproportionale Baupreissteigerungen angesprochen. So wird der Bausektor von Nachfrage- und Konjunkturschwankungen besonders stark betroffen. Die Schwankungen der Preise für Bauinvestitionen sind entsprechend größer als die für Ausrüstungen. Perioden mit unterproportionalem Preisanstieg (1965-1967) folgten Jahre mit überproportionalem Preisanstieg (1969-1971). Die Gründe hierfür können in folgenden zwei Punkten gesehen werden: Einmal ist die Bauwirtschaft die bevorzugte Branche zum Einstieg in eine antizyklische Ausgabenpolitik. Dafür sprechen der hohe Anteil der Bauinvestitionen an den staatlichen Sachinvestitionen (rund 80 %), ein Anteil von rund 25 % des Staates an den Bauinvestitionen insgesamt und deren hoher Multiplikatoreffekt (u. a. aufgrund der hohen Lohnintensität der Bauwirtschaft). Zum anderen verfügt die Bauindustrie gegenüber stabilitätspolitischen Maßnahmen kaum über Ausweichstrategien wie z. B. Exportmöglichkeiten und Lagerproduktion. Die Folgen der starken Nachfrageschwankungen (Nachfragerückgang 1966/67) sind hohe Beschäftigungsfluktuationen¹³³ und eine häufig geringe Kapazitätsauslastung mit entsprechend hoher Fixkostenbelastung.¹³⁴ So konnte die Abwanderung von inländischen Arbeitskräften nach der Rezession 1966/67 nur durch verstärkte Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte teilweise ausgeglichen werden. Die damit einhergehende abnehmende Qualität der Bauarbeiter¹³⁵ und die starken Lohnsteigerungen¹³⁶ zur Wahrung der Attraktivität des Baugewerbes für inländische Arbeitskräfte haben generell preissteigernd gewirkt (vgl. die hohen Baupreissteigerungen 1969/71). Die starken Nachfrageschwankungen in der Bauindustrie, die der Staat häufig bewußt als Mittel zur Konjunkturstabilisierung eingesetzt, werden zudem als Hemmnis für notwendige Rationalisierungs- und Erweite-

auf sich. Auf Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigte entfallen 1,3 % der Bauunternehmen insgesamt mit einem Anteil an den Beschäftigten von 24,9 % und am Umsatz von 32,6 %. Vgl. Baustatistisches Jahrbuch 1973, S. 16, 29.

130 Vgl. Projektgruppe Branchenanalyse, Industrialisierung des Bauens unter den Bedingungen des westdeutschen Kapitalismus. Kursbuch 27 (1972), S. 115.

131 Vgl. O. Aule, Produktivitätsentwicklung im Bauhauptgewerbe. Forschungsreihe der Bauindustrie, Bd. 11. Frankfurt/Main 1972, S. 9.

132 »Die Bauwirtschaft selber nimmt für sich in Anspruch, daß sie gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen produktionstechnische, ökonomische, strukturelle, soziale, regionale und gesetzlich bedingte Besonderheiten aufweist, die in gleicher Intensität und/oder Ballung in den übrigen Wirtschaftsbereichen nicht auftreten.« Enquete über die Bauwirtschaft, Bd. II. Berlin 1973, S. 15.

133 Vgl. Jahresgutachten 1970, Tab. 8.

134 Vgl. C. Thoben, Staatliche Bauinvestitionen – kein Mittel zur Konjunktursteuerung? RWI-Mitteilungen, 24. Jg. (1973), S. 54; Jahresgutachten 1970, Z. 73.

135 Vgl. O. Aule, Produktivitätsentwicklung im Bauhauptgewerbe, a.a.O., S. 10.

136 Die hohen Lohnzugeständnisse in der Bauindustrie werden aus der Tab. 19 deutlich:

rungsinvestitionen der Bauunternehmer angesehen,¹³⁷ die dann bei wieder zunehmender Baunachfrage fehlen und zu entsprechenden Preissteigerungen führen. Starke Nachfrageschwankungen im Bausektor verschärfen somit das Preisstrukturproblem.

Die Preisentwicklung der öffentlichen Investitionen wird gesondert aufgeführt (Tab. 20). Dabei werden die Bauinvestitionen zusätzlich nach Hoch- und Tiefbauten untergliedert. Diese Angaben geben weiteren Aufschluß über die Preisstruktur im öffentlichen Sektor.

Tabelle 20:

Die Preissteigerungen der öffentlichen Investitionen, 1961-1971 (1962 = 100)

	Jahr		
	1961	1966	1971
Investitionen			
Ausrüstungen	97,1	109,4	141,4
Öffentl. Bau insgesamt	93,6	108,3	145,4
Straßen und Brücken	93,6	98,4	129,2
sonst. Tiefbau	92,8	112,4	154,2
öffentl. Hochbau	94,0	120,8	170,2
zum Vergleich: BSP	96,1	113,7	139,6

Quelle: B. BARTHOLMAI, Entwicklung der Struktur der Staatsinvestitionen seit 1960 und der Stand der längerfristigen Investitionsplanung. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sonderheft 95. Berlin 1973, S. 23.

Ein Indiz für die starken Lohnsteigerungen in der Bauindustrie nach der Rezession 1966/67 ist auch die Tatsache, daß sich dieser Wirtschaftszweig in der Rangfolge der relativ stabilen Branchenlohnstruktur der Bundesrepublik deutlich verbessert hat. Vgl. J. Bretschneider, J. Husmann, E. Schnabel, Handbuch einkommens-, vermögens- und sozialpolitischer Daten. Tabellen und Kommentare. Köln 1970, S. D. 51.

Tabelle 19:

Vergleich der Effektivlohnsteigerungen in der Industrie (ohne Energiewirtschaft und Bausektor) und im Bauhauptgewerbe (Stundenlöhne), 1966-1972 in %

	Jahr						
	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Industrie	8,0	4,3	5,7	10,2	17,6	12,4	9,8
Bauhauptgewerbe	7,3	1,1	5,1	9,5	21,9	12,5	13,3

Quelle: Enquete über die Bauwirtschaft, Bd. I, a. a. O., S. 169.

¹³⁷ Vgl. Bauindustriebrief 7/1972, S. 15.

Der Preisentwicklung der Bauinvestitionen ist die Produktivitätsentwicklung spiegelbildlich zugeordnet. Sie ergibt für die einzelnen Bausparten das folgende Bild (Zeitraum 1960-1970):¹³⁸

– Bauhauptgewerbe, insgesamt	64 %
– Tiefbau	97 %
– Straßenbau	129 %
– sonstiger Tiefbau	65 %
– öffentlicher Hochbau	47 %

Aus der Tabelle ist einmal ersichtlich, daß die Baupreise stärker steigen als die Preise für Ausrüstungen (ab 1966). Innerhalb der Bauinvestitionen steigen die Preise für Hochbauten stärker als die für Tiefbauten, bedingt durch besonders starke Zersplitterung der Unternehmensstruktur im Hochbau.¹³⁹ Auffallend sind zudem die deutlich unterproportionalen Preissteigerungen im Straßenbau, eine Folge des vergleichsweise hohen Mechanisierungsgrades dieses Wirtschaftszweiges. Da dessen Anteil an den Bauinvestitionen insgesamt fast 50 % ausmacht, geht von ihm noch ein dämpfender Effekt auf die Preisentwicklung der öffentlichen Investitionen aus.

3.3.1.2 Preisvergleich zwischen privatem und öffentlichem Sektor

Exaktere Auskunft über die Preiswirkungen auf die Staatsausgaben gibt ein Vergleich der Preisentwicklung der vom privaten und öffentlichen Sektor nachgefragten Güter und Dienste. Ein solcher Preisvergleich ist nun nicht unproblematisch. So wurde bereits darauf verwiesen, daß die Staatsausgaben zu Herstellungskosten, nicht dagegen zu Marktpreisen bewertet werden. Als Vergleichsmaßstab ist daher auch nur eine Kostengröße geeignet, z. B. das Nettosozialprodukt zu Faktorkosten, nicht aber eine Marktpreisgröße wie das Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen. Wird – wie üblich – eine Marktpreisgröße verwandt, so kommt es zu Ungenauigkeiten im Preisvergleich. Ein Grund besteht darin, daß sich Produktivitätssteigerungen aufgrund des technischen Fortschritts in den Kosten-(Input-)größen weniger niederschlagen als in marktbewerteten Leistungen (Outputgrößen). Denn die Unternehmer geben Produktivitätsfortschritte überwiegend in Lohnerhöhungen weiter, weniger dagegen in Preissenkungen. Damit steigen die Preise der Outputaggregate verhaltensbedingt tendenziell geringer als die der Inputgrößen, zu der auch die Staatsausgaben bewertet werden. Ein Vergleich des BSP-Preisindex mit der Entwicklung der Preise im öffentlichen Sektor führt zu einer Über-

¹³⁸ Vgl. O. Aule, Produktivitätsentwicklung im Bauhauptgewerbe, a.a.O., S. 22 ff.

¹³⁹ Vgl. Projektgruppe Branchenanalyse, Industrialisierung des Bauens unter den Bedingungen des westdeutschen Kapitalismus, a.a.O., S. 106.

schätzung der Folgen der Geldentwertung für den öffentlichen Sektor.¹⁴⁰ (Diese Argumentation gilt nur für den Staatsverbrauch.)

Anknüpfungspunkt für einen Preisvergleich zwischen privatem und öffentlichem Sektor ist eine vielbeachtete Rechnung des Sachverständigenrates¹⁴¹ und der Bundesbank¹⁴² über die Preiserhöhung der vom Staat und von den Privaten nachgefragten Güter und Dienste. »Von 1966 bis 1971 betrug der Preisanstieg für den Staat rund 30 %, gegenüber etwa 20 % für die Privaten.«¹⁴³ Auf der Ausgabenseite wird der Staat also stärker von den Preissteigerungen getroffen als die Privaten. Preisveränderungsverluste entstehen aber erst dann, wenn die Staatseinnahmen infolge von Preisveränderungen schwächer steigen als die Ausgaben des Staates zur Erbringung der gleichen realen Staatsleistung. Da die Steuerquote im genannten Zeitraum nicht gestiegen ist, folgert der Sachverständigenrat, daß der Staat entgegen der herkömmlichen Meinung kein Gewinner, sondern Verlierer im Inflationsprozeß ist. Folglich müsse er im Sinne seiner realen Aufgabenerfüllung ein besonderes Interesse an einer stabilen Preisentwicklung haben.

Die vom Sachverständigenrat gewählte Vorgehensweise ist zu undifferenziert und kann zu voreiligen Schlußfolgerungen führen. Aus ihr kann noch nicht die These vom Staat als Inflationsverlierer abgeleitet werden. Beim Preisproblem müssen vielmehr (wie bereits betont) zwei Effekte voneinander getrennt werden: der der Preisstruktur und der des Preisniveaus. Aufgrund seiner spezifischen Nachfragestruktur steigen die Preise für Staatsleistungen (Staatsverbrauch, Bauinvestitionen) stärker als die für private Nachfrager. Diesen Preisstruktureffekt sieht auch der Rat,¹⁴⁴ das eigentliche Inflationsproblem ist damit noch nicht angesprochen. Dieses stellt sich erst mit der Frage, ob sich die strukturell angelegte Preisdifferenz zwischen staatlichem und privatem Sektor mit zunehmender Preissteigerungsrate des Bruttosozialprodukts vergrößert, ob also Preisstruktur und Preisniveau abhängig voneinander sind. Im Jahresgutachten 1971 sieht der Staat diese zwei Seiten des Inflationsproblems nicht, sie kommen in den von ihm genannten Zahlen nicht zum Ausdruck. Im Jahresgutachten 1972 sieht er den doppelten Aspekt,¹⁴⁵ ohne allerdings näher auf ihn einzugehen. Die globale Hypothese vom Staat als Inflationsverlierer wird im folgenden anhand dreier Fragen näher diskutiert:

(1) Ist der in den vorliegenden Berechnungen gewählte Zeitraum 1966-1971 ty-

140 Vgl. O. Weitzel, Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, a.a.O., S. 126; H. Bartels, Preisindizes der Sozialproduktsberechnung, a.a.O., S. 16.

141 Vgl. Jahresgutachten 1971, Z. 188-191.

142 Vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1971, S. 81 f.

143 Jahresgutachten 1971, Z. 191.

144 »... weil sich die Preisstruktur selbst bei stabilem Preisniveau zuungunsten des Staates ändert...« Jahresgutachten 1971, Z. 327.

145 »Die besondere Ausgabenstruktur des Staates führte dazu, daß sich im Zuge der Geldentwertung die Preisstruktur stärker zuungunsten des Staates veränderte, als dies bei Geldwertstabilität ohnehin der Fall gewesen wäre.« Jahresgutachten 1972, Z. 463.

pisch und repräsentativ für die unterschiedliche Preisentwicklung im privaten und öffentlichen Bereich?

(2) Wirkt sich der Preisstruktureffekt auf die einzelnen Gebietskörperschaften gleichmäßig aus?

(3) Erweitert sich die durch den Preisstruktur- und Nachfragestruktureffekt angelegte Schere in der Preisentwicklung zwischen Staat und Privaten mit zunehmender Steigerung des Preisniveaus des Bruttosozialprodukts?

Der Preisvergleich zwischen privatem und öffentlichem Sektor macht eine Deflationierung ihrer jeweiligen Ausgaben erforderlich. Bei der Ermittlung der Preissteigerungen für Waren und Dienstleistungen des privaten Sektors wird so vorgegangen, daß vom Preisniveau des Bruttosozialprodukts die anteiligen Preiserhöhungen des Staatsverbrauchs und der öffentlichen Anlageinvestitionen abgezogen werden. Alle drei Preisindizes werden im Rahmen der VGR ausgewiesen. Gegenüber den privaten Ausgaben treten bei der Preisbereinigung der öffentlichen Ausgaben eine Reihe zusätzlicher Probleme auf. Dies trifft allerdings nicht auf die Anlageinvestitionen zu, für die aus der VGR ein Deflator ermittelt werden kann, sondern gilt für die Deflationierung des Staatsverbrauchs und der Finanzausgaben. Für beide Ausgabenarten ist eine exakte Trennung in eine Mengen- und eine Preisgröße nicht möglich. Die Berechnung dieser Ausgaben zu konstanten Preisen hat nur einen eingeschränkten Wert. Während für den Staatsverbrauch ein eigener Preisindex ausgewiesen wird (auf dessen Problematik bereits hingewiesen wurde), werden die Übertragungszahlungen hilfsweise mit dem Preisindex der Verwendungskategorie des Bruttosozialprodukts bereinigt, zu der sie gütermäßig verwendet werden. Dieser methodischen Vorgehensweise bedienen sich auch der Sachverständigenrat und die Bundesbank in ihren bereits genannten Berechnungen.¹⁴⁶ Im einzelnen verwenden sie dabei die folgenden Deflatoren:¹⁴⁷

- für die laufenden und Vermögensübertragungen an private Haushalte den Preisindex für den privaten Verbrauch. Das gleiche gilt für die laufenden Übertragungen an die übrige Welt;
- für die laufenden Übertragungen an Unternehmen (Subventionen) einen Preisindex, der sich gleichgewichtig aus dem Index für den privaten Verbrauch und dem für die Bruttoanlageinvestitionen zusammensetzt;
- für die Vermögensübertragungen an Unternehmen und an das Ausland den Preisindex der Bruttoanlageinvestitionen;

146 Vgl. zu dieser Methode auch K. H. Neuhaus, Die Ausgaben der Gebietskörperschaften in den Jahren 1954 bis 1967. RWI-Mitteilungen, 23. Jg. (1972), S. 332; R. Lenk, R. Parsche, G. Spanakakis, Auch der Staat kein Inflationsgewinner. IFO-Schnelldienst, Nr. 29/1973, S. 17.

147 Eine Kritik an diesem sog. STONE-Verfahren zur Deflationierung von monetären Staatsleistungen wird nicht geübt. Vgl. zu diesem Verfahren B. Görzig, Zur Deflationierung des primären Input in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 1968, S. 466.

– für die Zinsen auf öffentliche Schulden den Preisindex des Bruttosozialprodukts. Die so ermittelten Werte für den privaten und staatlichen Sektor werden in Tab. 21 aufgeführt.

Tabelle 21:

Die Preissteigerungen im privaten und öffentlichen Sektor, 1961-1971 (in Wachstumsraten)

Jahr	Staatlicher Sektor		Privater Sektor	BSP	Preisdifferenz	
	Gesamt- ausg. ¹	Real- ausg. ²			(1)-(3)	(2)-(3)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1961	4,7	6,3	4,0	4,4	0,7	2,3
1962	3,9	4,2	4,1	4,1	-0,2	0,1
1963	3,5	4,2	2,8	3,1	0,7	1,4
1964	3,5	4,3	2,4	2,7	1,1	1,9
1965	4,6	5,7	3,0	3,6	1,6	2,7
1966	4,7	5,4	3,0	3,6	1,7	2,4
1967	1,7	2,5	0,9	1,2	0,8	1,6
1968	2,8	3,2	1,1	1,6	1,7	2,1
1969	5,0	7,3	2,9	3,6	2,1	4,4
1970	7,7	10,4	6,2	7,1	1,5	4,2
1971	8,7	11,5	6,9	7,9	1,8	4,6
1961- 1966	4,2	5,2	3,2	3,6	0,9	1,8
1966- 1971	5,1	6,7	3,5	4,2	1,6	3,2
1961- 1971	4,6	5,9	3,4	3,9	1,2	2,5
1971- 1973 ³	7,4	9,7	5,8	6,6	1,6	3,9

1 Gesamtausgaben des Staates in der Abgrenzung der VGR

2 Realausgaben (Staatsverbrauch, Bruttoanlageinvestitionen) des Staates in der Abgrenzung der VGR

3 Vorläufige Ergebnisse

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie N, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1: Konten und Standardtabellen 1969, 1973. Stuttgart, Mainz 1970, 1974. Eigene Berechnungen.

Für die privaten und staatlichen Anlageinvestitionen ergibt der Preisvergleich das folgende Ergebnis (Tab. 22):

Tabelle 22:

Durchschnittliche jährliche Preiserhöhungen der privaten und staatlichen Anlageinvestitionen¹, 1961-1973 (in %)

Periode	Investitionsart	Anlageinv.			Ausrüstungen			Bauten		
		insg.	Unt.	Staat	insg.	Unt.	Staat	insg.	Unt. ²	Staat
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1961-1966		3,7	3,8	3,3	2,3	2,3	2,3	4,7	5,1	3,4
1966-1971		4,2	4,0	5,4	2,7	2,6	5,1	5,7	5,8	5,4
1961-1971		4,1	4,0	4,6	2,5	2,5	3,7	5,5	5,7	4,7
1971-1973 ³		5,4	5,3	6,2	2,9	2,8	5,4	7,2	7,3	6,3

1 in der Abgrenzung der VGR

2 einschließlich Wohnungsbau

3 vorläufige Ergebnisse

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1: Konten und Standardtabellen 1973. Stuttgart, Mainz 1974, S. 115, 117. Eigene Berechnungen.

Diese Tabellen zeigen das folgende Bild über die Preisentwicklung im privaten und öffentlichen Sektor:

1. Im Zeitraum 1961-1971 stiegen die Preise der vom Staat nachgefragten Güter und Faktorleistungen überproportional zum Bruttosozialprodukt und schneller als die vom privaten Sektor erstellten Güter und Dienste. Diese Aussage gilt sowohl für die Gesamtausgaben als auch die Realausgaben des Staates (einschließlich Sozialversicherung) bzw. der Gebietskörperschaften. Die Preissteigerungen im Staatssektor sind um so größer, je höher der Anteil des Staatsverbrauchs an den Gesamtausgaben ist. Die Preisdifferenz zwischen staatlichem und privatem Sektor bzw. dem Bruttosozialprodukt ist nicht konstant, sie steigt mit der Höhe der Preissteigerungsrate des Bruttosozialprodukts.

2. Die Preiserhöhungen im Staatssektor können in eine Preisniveau- und eine Preisstrukturkomponente zerlegt werden. Den Preisniveaueffekt erhält man, indem die Staatsausgaben insgesamt mit dem Preisindex des Bruttosozialprodukts deflationiert werden. Der Preisstruktureffekt ergibt sich als verbleibende Differenz zu den Preissteigerungen insgesamt.¹⁴⁸ Entsprechend erklärt sich die Preiserhöhung der Gesamtausgaben des Staates im Zeitraum 1961-1971 von durchschnittlich 4,6% als Folge der allgemeinen Preiserhöhungen (3,9%) und der Preisstruktur

¹⁴⁸ Vgl. zu dieser Methode B. Gözlig, Die Verteilungswirkungen der Inflation auf den privaten und öffentlichen Sektor. Forschungsbericht im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Vorbericht. Berlin 1974.

(0,8 %), bei den um durchschnittlich 5,9 % im Preis gestiegenen Realausgaben betragen die Anteile 3,9 % und 2,1 %. Der Anteil des Preisstruktureffekts war in der Periode 1966-1971 jeweils geringfügig größer als im Zeitraum 1961-1966. Er ist um so höher, je größer der Anteil des Staatsverbrauchs an den Staatsausgaben ist.

3. Für die Preisentwicklung bei den privaten und öffentlichen Investitionen zeigt sich das folgende Bild:

- Im Berichtszeitraum sind die Preise für öffentliche Investitionen stärker gestiegen als die für private. Diese Entwicklung gilt allein für die Ausrüstungen, nicht dagegen für die Bauten.
- In der Periode 1961-1966 sind die Investitionsgüterpreise in beiden Bereichen noch ungefähr gleich stark gestiegen, der fünfte Zyklus ging aber bei Bauten und Ausrüstungen eindeutig zu Lasten des Staates.
- Obwohl die Baupreise im öffentlichen Sektor wegen der unterschiedlichen Anteile von Hoch- und Tiefbauten (hoher Straßenbauanteil beim Staat) geringer gestiegen sind als im privaten, wird der Staat wegen der unterschiedlichen Struktur der Nachfrage nach Bauten und Ausrüstungen dennoch von ihrer Erhöhung im ganzen stärker getroffen als die Privaten. Denn rund 80 % der öffentlichen Investitionen sind Bauausgaben, im privaten Bereich dagegen nur rund 30 % (ohne Wohnbauten). Die Ausrüstungen, die zum größten Teil von den Unternehmen durchgeführt werden, steigen im Preis sehr viel weniger.

Die Preisdifferenz zwischen privatem und öffentlichem Sektor ist in der Periode 1966-1971 gegenüber 1961-1966 gestiegen. Diese Beobachtung ist zu erklären. Einen ersten Anhaltspunkt liefert die aufgezeigte Entwicklung der Investitionsgüterpreise (Tab. 22). Hinzu kommt, daß die Preisdifferenz mit zunehmendem Anteil des Staatsverbrauchs am BSP bzw. der Personalausgaben an den öffentlichen Gesamtausgaben größer wird. Ein Blick in die Statistik zeigt nun, daß der Anteil des Staatsverbrauchs nominal von 15,0 % (1961-1966) auf 16,1 % (1966-1971), der Anteil der Personalausgaben von 26,5 % (1961-1966) auf 30,2 % (1966-1971) gestiegen ist. Dieser Anstieg des Personalausgabenanteils läßt sich auf drei Faktoren zurückführen:

- Zunahme des bei den Gebietskörperschaften beschäftigten Anteils der Arbeitnehmer an den Gesamtbeschäftigten der Volkswirtschaft von 7,8 % (1966) auf 8,8 % (1971).¹⁴⁹
- Verschiebung der Struktur der öffentlichen Bediensteten zugunsten der höher bezahlten Angestellten und Beamten. Der Anteil der Beamten (und Richter) hat sich von 39,1 % (1966) auf 40,8 % (1971), der der Angestellten von 36,0 % auf

¹⁴⁹ Vgl. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bericht der Kommission. Baden-Baden 1973, S. 75 f.

37,0% erhöht, der Anteil der Arbeiter ist dagegen von 25,0% auf 22,3% gesunken.^{149a}

– Die durchschnittlichen tariflichen Lohn- und Gehaltssteigerungen der Staatsbediensteten lagen unterhalb der durchschnittlichen Erhöhung der öffentlichen Gesamtausgaben. In die Effektivverdienste müssen zusätzlich die Besoldungsstrukturverbesserungen und die unregelmäßig gezahlten Entgelte einbezogen werden.

Die sich öffnende Preisschere zwischen privatem und öffentlichem Sektor im Zeitabschnitt 1966-1971 kann also teilweise bereits strukturbedingt erklärt werden. Sie ist eine Folge der gegenüber dem privaten Sektor vergleichsweise höheren Preissteigerungen der öffentlichen Investitionen im Zeitabschnitt 1966-1971 gegenüber 1961-1966 und der Zunahme der Staatsbediensteten bzw. der Veränderung in ihrem Stellenkegel.

3.3.1.3 Differenzierung der Preiserhöhungen im öffentlichen Sektor nach Gebietskörperschaften

Die Preisveränderungen im Staatssektor werden nach Gebietskörperschaften differenziert. Dies ist erforderlich, da die Reformpolitik sehr unterschiedliche Anforderungen an die einzelnen Haushaltsebenen stellt,¹⁵⁰ die aus der Aufgabenverteilung zwischen ihnen resultieren.

Für die Differenzierung der Preiswirkungen nach Gebietskörperschaften wird noch einmal auf die in diesem Zusammenhang relevanten Nachfragekomponenten eingegangen, die Personalausgaben und die Sachinvestitionen.

(1) Die Personalausgaben verursachen in hohem Maße die Preissteigerungen im öffentlichen Sektor. Je höher ihr Anteil an den Gesamtausgaben der jeweiligen Gebietskörperschaft ist, desto höher ist die Preissteigerungsrate. Aus Tab. 4 ist ersichtlich, daß die Länderhaushalte eindeutig am stärksten durch die Personalausgaben belastet sind (Bildungsausgaben!). Die sich abzeichnende Entwicklung der öffentlichen Aufgaben läßt erwarten, daß nach der derzeitigen Aufgabenverteilung Länder und Gemeinden auch in Zukunft stärker als der Bund von der Personalausgabenentwicklung betroffen werden.

(2) Die Investitionsausgaben spielen bei den Gemeinden die größte Rolle (vgl. Tab. 4,6). Die Struktur der Sachinvestitionen der Gebietskörperschaften ist unterschiedlich, zudem weichen die Preissteigerungen bei den einzelnen Investitionsarten stark voneinander ab. Der Anteil des Straßenbaus an den Sachinvestitionen be-

^{149a} Ebenda

¹⁵⁰ Vgl. Kap. 3.1.2.2

trägt beim Bund rund 85%, bei den Ländern 25% und den Gemeinden 35%. Von den stärker inflationierenden Hochbauten sind insbesondere die staatlichen Funktionsbereiche Bildung und Wissenschaft (u. a. Hochschulbau) betroffen, damit wiederum vor allem die Länderhaushalte. Der Bund wird dagegen von der Preisstruktur der Sachinvestitionen begünstigt.

Die unterschiedlichen Preisstruktureffekte der Investitionsausgaben für die Gebietskörperschaften werden in Tab. 23 aufgezeigt.

Tabelle 23:

Preissteigerungen der Anlageinvestitionen der Gebietskörperschaften, 1961-1973
(in Wachstumsraten)

Periode	öff. Gesamthaushalt			Bund			Länder			Gemeinden		
	insg.	Ausr.	Bau	insg.	Ausr.	Bau	insg.	Ausr.	Bau	insg.	Ausr.	Bau
1961-66	3,3	2,4	3,5	2,0	2,5	2,0	3,7	2,5	4,0	3,6	2,3	3,8
1966-71	5,4	5,1	5,45	4,7	4,9	4,7	6,1	5,2	3,6	5,4	5,0	5,5
1961-71	4,5	3,6	4,7	3,7	3,6	3,7	5,0	3,7	5,3	4,7	3,6	4,9
1971-73 ¹	6,2	6,2	6,0	4,8	4,8	5,7	6,1	6,2	6,1	6,6	6,6	6,0

¹ Vorläufige Ergebnisse

Quelle: B. Bartholmai, Entwicklung der Struktur der Staatsinvestitionen seit 1960 und der Stand der längerfristigen Investitionsplanung, a. a. O., S. 24 ff.; DIW-Wochenbericht Nr. 46/1974, S. 408 f.

Folgende Ergebnisse zeichnen sich ab:

- Die Bruttoanlageinvestitionen des Bundes sind unterproportional, die der Länder und Gemeinden überproportional im Preis zu den Investitionsausgaben insgesamt gestiegen. Am höchsten waren die Preissteigerungen bei den Ländern.
 - Auch die Baupreissteigerungen waren beim Bund am geringsten und bei den Ländern am höchsten.
 - Der Bund ist in bezug auf die gegenüber dem Bruttosozialprodukt überproportionalen Preissteigerungen der Anlageinvestitionen dadurch zusätzlich günstig gestellt, daß der Anteil der Investitionen an seinen Gesamtausgaben geringer als bei Ländern und Gemeinden ist.
 - Die Gemeinden dürften von den Preissteigerungen der Anlageinvestitionen am stärksten getroffen werden, da der Anteil der Investitionsausgaben an ihren Gesamtausgaben sehr viel höher ist als bei Ländern und Gemeinden.
- Aus der Ausgabenstruktur der Gebietskörperschaften bezüglich Personalausgaben und Anlageinvestitionen folgt für den Preisstruktureffekt:
- Der Bund wird von Preis- und Ausgabenstruktureffekt eindeutig unterproportional zum öffentlichen Gesamthaushalt getroffen.

– Länder und Gemeinden werden stärker als der Bund berührt. Da die Länder stärker von den Personalausgaben, die Gemeinden stärker von den Investitionsausgaben betroffen werden, dürfte sich der negative Effekt für beide Gebietskörperschaften tendenziell die Waage halten.

Diese aus dem empirischen Material abgeleiteten Aussagen gelten bei gegebener Aufgabenverteilung und bei gegebenem Bestand an öffentlichen Aufgaben. Die projektierte Entwicklung der Staatsausgaben (Personalausgaben, Investitionen) läßt erwarten, daß Länder und Gemeinden in stärkerem Maße als der Bund (Sozial- und Verteidigungshaushalt) von den Kosten der Reformpolitik betroffen werden. Der negative Preisstruktureffekt verstärkt sich für die unteren Gebietskörperschaften noch.

3.3.1.4 Erklärungsansatz für die Preisschere zwischen privatem und öffentlichem Sektor

Die Erklärung der zunehmenden Preisdifferenz zwischen privatem und öffentlichem Sektor durch strukturelle Faktoren reicht allein nicht aus. Denn sie berücksichtigt nicht, daß die höhere Preisdifferenz mit einer höheren durchschnittlichen Preissteigerungsrate des Bruttosozialprodukts einhergeht. Damit gibt das Strukturargument keine Antwort auf das hier interessierende eigentliche Inflationsproblem, die Frage nämlich, ob ein kausaler Zusammenhang zwischen den beiden beobachteten Preisreihen besteht. Dazu ist es vielmehr notwendig, zusätzlich auf den Verlauf eines Konjunkturzyklus abzustellen und die Frage aufzuwerfen, ob die zu erklärende steigende Preisdifferenz von der jeweiligen konjunkturellen Lage, von Boom und Rezession, abhängig ist. Diese Frage kann nun positiv beantwortet werden, wie ein Blick auf die Tabelle 21 zeigt (vgl. die Boomjahre 1964-1965, 1969-1971 und das Rezessionsjahr 1967).

Ausgangspunkt für die Erklärung der sich öffnenden Preisschere zwischen privatem und öffentlichem Sektor durch die Höhe der Preissteigerungsrate des Bruttosozialprodukts und durch den konjunkturellen Verlauf ist der aus der Definition der Lohnquote ableitbare Zusammenhang, wonach sich eine positive Differenz zwischen den Wachstumsraten des Lohnsatzes und der Arbeitsproduktivität preissteigernd auswirkt. Weiterhin ist von der höheren Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität im privaten gegenüber dem öffentlichen Sektor auszugehen, der eine starre Lohnstruktur gegenübersteht. Der Anteil der Lohn- und Gehaltserhöhungen, der auf die Preise überwälzt wird, ist damit beim Staat generell größer als bei den Privaten. Aus diesen gemachten Annahmen resultiert das bereits diskutierte Preisstrukturproblem.

Wird zur Erklärung der sich öffnenden Preisschere auf die jeweilige konjunkturelle Situation abgestellt, so sind die Überwälzungsmöglichkeiten höherer Lohn- und

Gehaltskosten für den privaten und öffentlichen Sektor zu problematisieren. Beim Staat werden höhere Lohn- und Gehaltskosten aufgrund der statistischen Konvention unabhängig von der konjunkturellen Lage voll preiswirksam: Je mehr sie mit steigender Wachstumsrate des nominellen BSP zunehmen, desto größer ist auch der Überwälzungsanteil. Sein Überwälzungsverhalten ist starr, er hat keine Ausweichmöglichkeiten in der Form von Produktivitätserhöhungen. Die privaten Unternehmen verhalten sich dagegen flexibler. Während einer konjunkturellen Aufschwungsphase können sie Lohnkostensteigerungen durch Produktivitäts- und Gewinnsteigerungen auffangen, eine Preisüberwälzung ist daher prinzipiell nicht erforderlich und erfolgt nur in geringem Maße. Die Güter der privaten Nachfrage steigen im Preis nicht im gleichen Ausmaß wie die vom Staat nachgefragten. In der Boomphase, bei sinkenden Produktivitätszuwächsen und zunehmenden Lohnsteigerungen (»Lohn-lag«), werden auch die Privaten ihre Kostensteigerungen zu überwälzen versuchen. Es kommt dann zu einem stärkeren Anstieg des allgemeinen Preisniveaus. Greift der Staat zu den Mitteln einer restriktiven Konjunkturpolitik, so gelingt eine volle Überwälzung der Lohnkostensteigerungen aber nicht. Zudem kann ein Teil der Kostenerhöhungen durch einen Abbau der Gewinnspannen aufgefangen werden. Die von den Privaten nachgefragten Güter steigen dann im Preis vergleichsweise geringer als bei einer starren Vollüberwälzung. Dies trifft zwar auch auf die staatlichen Investitionen zu, deren Inflationsbeitrag ist für den Staat gegenüber dem Staatsverbrauch aber vergleichsweise gering. Soll der Staat auch bei den Investitionsgütern stärker als die Privaten von der Inflation getroffen werden, so muß die aus dem Strukturargument heraus wichtige Differenz zwischen den Preissteigerungen für Bauten und Ausrüstungen mit zunehmender Inflationsrate des Bruttosozialprodukts größer werden. Diese Bedingung ist auch erfüllt. In der Periode 1961-1966 betrug die Differenz durchschnittlich 2,4%, in der Periode 1966-1971 dagegen 3,0%. Zudem war diese Differenz in den Boomjahren 1961-1963 und 1970-1972 besonders groß.

Zusammenfassend kann somit gesagt werden, daß die starre bzw. variable Preisüberwälzung des Staates bzw. der Privaten zur Folge haben, daß mit zunehmender Inflationsrate des Bruttosozialprodukts im Boom die strukturell bedingte Preisschere zwischen privatem und öffentlichem Sektor sich konjunkturell bedingt öffnet.

Neben den unterschiedlichen Überwälzungsbedingungen wird der Staat durch die Entwicklung der Personalausgaben dann inflationsbedingt geschädigt, wenn der tarifliche Lohnanstieg der öffentlichen Bediensteten bei hohen Preissteigerungsraten (im Boom) höher ist als in der privaten Wirtschaft. Die Statistik zeigt nun, daß in den Jahren der Hochkonjunktur (1960/61, 1964-1965, 1969-1971) die tariflichen Löhne der öffentlichen Bediensteten stärker als die der privat Beschäftigten gestiegen sind (Tab. 24).

Die Aussagekraft der hier aufgezeigten tariflichen Lohn- und Gehaltserhöhungen

Tabelle 24:

Tarifliche Stundenlöhne der Arbeiter und Monatsgehälter für Angestellte nach Wirtschaftsbereichen, 1960-1973 (in Wachstumsraten)

Jahr	Arbeiter		Angestellte	
	Wirtschaftsber. insg.	Geb. Körp.	Wirtschaftsber. insg.	Geb. Körp.
	(1)	(2)	(3)	(4)
1960	7,1	10,6	6,8	7,7
1961	8,4	9,1	7,8	6,7
1962	9,1	7,3	7,4	5,2
1963	6,7	6,7	5,8	6,8
1964	6,7	4,9	4,6	3,0
1965	7,7	10,1	6,5	7,3
1966	7,3	6,7	6,1	5,1
1967	4,4	3,7	3,2	2,9
1968	4,1	3,5	3,3	3,4
1969	6,9	11,9	6,1	6,0
1970	13,6	14,6	10,7	8,0
1971	14,0	23,4	10,6	12,3
1972	9,9	13,2	9,4	7,0
1973	10,1	12,9	9,7	6,1

Quelle: J. Bretschneider, J. Husmann, F. Schnabel, Handbuch einkommens-, vermögens- und sozialpolitischer Daten, a. a. O., S. B 21/1, 2; B 31/1, 2.

Tabelle 25:

Bruttolohn drift¹ in der Gesamtwirtschaft (auf Stundenbasis) und im öffentlichen Dienst² (auf Monatsbasis), 1962-1972 (in %)

Jahr	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Gesamtwirtschaft	2,8	2,4	2,3	1,7	0,7	1,3	2,0	2,9	1,8	-0,9	0,6
Öffentl. Dienst	1,5	0,5	3,0	2,0	1,5	1,5	3,5	5,0	-0,5	2,5	2,0

Quelle: J. Bretschneider, J. Husmann, F. Schnabel, Handbuch einkommens-, vermögens- und sozialpolitischer Daten, a. a. O., S. C 51; Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 23 v. 23. 3. 1972, S. 3.

1 Differenz zwischen der Zuwachsrate der Tarifverdienste und der Effektivverdienste während eines Jahres. -Der in der Bruttolohn drift zum Ausdruck kommende stärkere Anstieg der Effektivverdienste im Vergleich zu den Tarifverdiensten ist zu einem erheblichen Teil nicht auf ein echtes konjunkturell bedingtes Voraussitzen der Effektivverdienste (...) zurückzuführen, sondern vielmehr rein statistisch bzw. durch strukturelle Verschiebungen in den Branchen und durch Verbesserungen im Qualifikationsgruppengefüge der Arbeitnehmerschaft bedingt. - J. Bretschneider, J. Husmann, F. Schnabel, Handbuch einkommens-, vermögens- und sozialpolitischer Daten, a. a. O., S. 451.

2 Gebietskörperschaften, Bahn und Post; auf ganze und halbe Prozentpunkte gerundete Angaben. Zur Erklärung der Drift im öffentlichen Dienst, vgl. Kap. 3.1.2.4 - Diese Werte stellen nur den Effekt der Änderungen im Stellenkegel dar.

ist allerdings nur begrenzt. Darum muß wiederum auf die Effektivverdienste abgestellt werden. Berechnungen der Deutschen Bundesbank zeigen nun, daß die Differenz zwischen Tarif- und Effektivverdiensten in den letzten Jahren im öffentlichen Sektor besonders hoch und auch größer als im privaten Sektor waren¹⁵¹ (Tab. 25). Das Gewicht des Arguments unterschiedlicher Tarifverdienststeigerungen verstärkt sich also bei Betrachtung der Effektivverdienststeigerungen. Der Grund für die hohe Drift in den Boomjahren kann darin gesehen werden, daß der Staat in dieser Zeit gegenüber den Lohn- und Gehaltsforderungen (sowohl außertarifliche als auch Besoldungsstrukturverbesserungen) seiner Bediensteten weniger widerstandsfähig ist, da die Kassenmittel hierzu eher verfügbar sind. Der sog. Nachholbedarf im öffentlichen Dienst wird in Zeiten der Hochkonjunktur eher angemeldet und auch durchgesetzt und führt so zu einer prozyklischen Entwicklung der Personalausgaben. Trotz der Plausibilität dieser Argumentation muß einschränkend beachtet werden, daß es einen definitiven Beweis dafür, daß die Differenz der Lohnentwicklung zwischen privatem und öffentlichem Sektor in Boomjahren auf die Inflation zurückzuführen ist, kaum geben dürfte.

Aus der vorangegangenen Diskussion über den Zusammenhang zwischen der Preissteigerungsrate des Bruttosozialprodukts und der Preisschere zwischen privatem und öffentlichem Sektor ergeben sich Anhaltspunkte für die These, daß die öffentlichen Haushalte auf der Ausgabenseite von zusätzlichen Preissteigerungen in Boomjahren stärker getroffen werden als die Privaten. Die Aussage trifft in besonderem Maße auf die Periode 1966-1971 zu. Ihre Generalisierung ist allerdings nicht ohne Bedenken möglich, da jeweils auch auf die spezifische Ausprägung des Wachstumszyklus abgestellt werden muß.

3.3.2 Öffentlicher Haushalt und Inflation

Die Analyse der Wirkungen der Preiseffekte auf den privaten und öffentlichen Sektor hat gezeigt, daß der Staat sowohl vom Preisstruktur- als auch vom Preisniveaueffekt stärker getroffen wird als die Privaten. Allerdings stand bei den öffentlichen Haushalten die Ausgabenseite im Vordergrund. Um die Auswirkungen des Preisproblems auf beide Seiten des staatlichen Budgets abschätzen zu können, muß die weitere Frage gestellt werden, wie der Geldwertschwund die Einnahmenseite berührt.¹⁵² Denn die einseitige Betrachtung lediglich einer Haushaltsseite

151 Vgl. auch Jahresgutachten 1972, Z. 163; Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 7/1972, S. 26 (Schaubild).

152 Die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte wird hier vergleichsweise kurz behandelt, da in der öffentlichen Diskussion über die Ausgabenseite weniger Klarheit besteht.

kann leicht zu Fehlschlüssen über die Auswirkungen von Preiserhöhungen auf das Ziel der Erhöhung der Staatsquote führen. Beschränkt man sich auf die Ausgaben-seite, so erscheinen die öffentlichen Haushalte als Inflationsverlierer. Eine Erhöhung der Staatsquote wird erschwert. Wird, wie in der öffentlichen Diskussion zu-meist üblich, nur die Einnahmenseite betrachtet, so erscheint die These vom Staat als Inflationsgewinner begründet zu sein. Eine Erhöhung der Staatsquote wird dann erleichtert.¹⁵³

Auf der Einnahmenseite wird der öffentliche Haushalt durch die Inflation dadurch berührt, daß die einkommensabhängigen Steuern mit der Höhe der Wachstums-rate des nominellen Bruttosozialprodukts zunehmen. Steigt das Preisniveau, so nimmt auch bei konstanter realer Wachstumsrate das Steueraufkommen zu. Wegen der in die Einkommensteuer eingebauten Progression kann es sogar überpro- portional steigen.¹⁵⁴ Sollen die Auswirkungen der Erhöhung des Preisniveaus auf die öffentlichen Haushalte umfassend geprüft werden, so sind der Einnahmen- und der *Ausgabeneffekt einander gegenüberzustellen und zu vergleichen. Die folgen- den Ergebnisse zeichnen sich dabei ab:*

1. Die Preissteigerungen der Staatsausgaben sind höher als die des Bruttosozial- produkts. Der inflationsbedingte Verlust auf der Ausgaben-seite ist unter der An- nahme der Aufkommenselastizität des Steuersystems von eins größer als der Ge- winn auf der Einnahmenseite.
2. Der Inflationsverlust der öffentlichen Haushalte kann auf der Einnahmenseite durch progressiv steigende Steuereinnahmen auf Grund der Aufkommenselastizi- tät des Steuersystems von größer als eins kompensiert werden. Auf diese Weise ist tendenziell ein Ausgleich zwischen ausgabenbedingtem Inflationsverlust und ein- nahmenbedingtem Inflationsgewinn möglich.
3. Die Aufkommenselastizität des Steuersystems in der Bundesrepublik beträgt ungefähr gleich eins.¹⁵⁵ Sie steigt bis etwa 1964 leicht an und sinkt zur Gegenwart hin ab. Auch zukünftig ist nach diesen Berechnungen nicht mit einem überpropor- tionalen Anstieg der Steuereinnahmen zu rechnen. Entsprechend ist die Steuer- quote im Zeitraum 1961-1971 im Trend praktisch konstant geblieben (1961-1966:

153 Die hier durchgeführte Analyse der Inflationswirkungen auf den öffentlichen und privaten Sektor be- schränkt sich auf eine Betrachtung der Stromgrößen (Einnahmen und Ausgaben). Die Auswirkungen, die aus der jeweiligen Geld- und Sachvermögensposition (Bestandsgrößen) der beiden Sektoren re- sultieren, werden nicht berücksichtigt. Dies wäre notwendig sowohl für einen Vergleich zwischen pri- vatem und öffentlichem Sektor als auch für eine Differenzierung innerhalb des öffentlichen Sektors nach Gebietskörperschaften. Generell gilt, daß durch die Inflation Vermögensbesitzer verlieren und Schuldner gewinnen.

154 Der Progressionsgrad der Lohn- und Einkommensteuer verschärft sich zudem bei inflatorisch erhöh- ten Nominaleinkommen. Vgl. *dazu die Berechnungen im Jahresgutachten 1969, Tab. 6 und Jahres- gutachten 1973, Tab. 15.*

156 Vgl. *J. Körner, Aufkommenselastizität des Steuersystems - Bremse für Reformvorhaben? IFO- Schnelldienst, Nr. 28/1974, S. 7.*

23,45 %; 1966-1971: 22,95 %).¹⁵⁷ Erst 1972/73 steigt sie, allerdings unter dem Einfluß von Sonderfaktoren,¹⁵⁸ deutlich über den mittelfristigen Trend an.

Die Tatsache eines längerfristig proportional wachsenden Steueraufkommens widerspricht allen bisher hierzu gemachten Annahmen.¹⁵⁹ Die Wirkung der noch bis Anfang der sechziger Jahre geringen Progression auf die Höhe der Steuerquote wurde durch Senkung der Einkommensteuer ausgeglichen. Ein erheblicher Steuerausfall für die öffentlichen Haushalte geht auch von der 1975 in Kraft getretenen Steuerreform aus.¹⁶⁰ Der Grund für die Überschätzung des Progressionsgrades des Steuersystems dürfte in der hohen Aufkommenselastizität der Lohnsteuer liegen (rund 1,8). Dabei wird häufig übersehen, daß die Aufkommenselastizität der Steuern vom Einkommen und vom Vermögensbesitz auf Grund stärkeren Wachstums der Bemessungsgrundlage und progressiver bzw. proportionaler Tarifgestaltung deutlich größer als die der Steuern auf die Einkommensverwendung (Umsatz-, Verbrauchssteuern) ist. Diese die Steuerquote mindernden Faktoren werden gegenüber der überproportional steigenden Lohnsteuer leicht übersehen.

4. Die negativen Preiseffekte auf die staatliche Ausgabentätigkeit werden bei einer Aufkommenselastizität des Steuersystems von eins, die die Steuerquote konstant hält, nicht durch positive Einnahmeneffekte ausgeglichen. Die öffentlichen Haushalte müssen als Inflationsverlierer angesehen werden.¹⁶¹

157 Hinter der relativen Konstanz der Steuerquote verbirgt sich eine Veränderung der Steuerstruktur. Vgl. Kap. 3.5.2.2 - Das gleiche gilt bekanntlich für Ausgabenquote und Ausgabenstruktur. Vgl. Kap. 3.1.2.1.

158 Ohne diese Sondereinflüsse (Erhöhung von Verbrauchssteuern, veranlagungsbedingte Mehreinnahmen bei der Gewinnsteuer) dürfte sich nach Meinung des Sachverständigenrates die Steuerquote gegenüber 1970 (22,5 %) lediglich um 0,5 % erhöht haben. Vgl. Jahresgutachten 1973, Z. 205.

159 So ging der finanzwissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen 1972 noch von einer Aufkommenselastizität von 1,1 bis 1,2 aus. Vgl. Gutachten zur Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt. Bonn 1972, S. 17 ff.

160 Vgl. DIW-Wochenbericht, Nr. 36-37/1974, S. 318.

161 Das IFO-Institut hat eine Berechnung der Inflationsgewinne und -verluste der Gebietskörperschaften vorgenommen. Es ermittelte für den Zeitraum 1962-1973 einen Inflationsverlust von 11,3 Mrd. DM. Die Genauigkeit der für die einzelnen Jahre errechneten Werte bei der Separierung der inflationsbedingten Steuermehreinnahmen und der realen Ausgabenverluste darf nicht über einige ungesicherte Annahmen der verwendeten Methode hinwegtäuschen. Sie impliziert bei der Berechnung der inflationsbedingten Steuermehreinnahmen (T_i) nach der Formel $T_i = T \left(1 - \frac{BSP}{BSP_n^r}\right)$ (T = gesamtes Steueraufkommen, BSP_r = Bruttosozialprodukt in konstanten Preisen, BSP_n = Bruttosozialprodukt in laufenden Preisen), daß die höhere Steuerbelastung auf Grund der Preissteigerungen ohne Einfluß auf die Höhe der Wachstumsrate des realen Bruttosozialprodukts bleibt, sondern nur die nominale Wachstumsrate tangiert. Nun ist aber denkbar, daß die Höhe der Steuerbelastung ihrerseits die Entscheidungen der privaten Haushalte und Unternehmen beeinflußt und damit auch die Höhe der realen Wachstumsrate. Beide Größen können dann nicht als unabhängig voneinander angesehen werden. Für die Ausgabenseite gilt, daß die Höhe der Inflationsrate Einfluß auf die jährliche Haushaltspolitik und damit auf Ausgabenhöhe und -struktur nehmen dürfte. Somit wird indirekt auch hier die Wachstumsrate des realen Bruttosozialprodukts berührt. Die vorgenommene Berechnung des IFO-Instituts hat daher mehr illustrierenden Charakter, bestätigt aber die hier vertretene These von den öffentlichen Haushalten als Inflationsverlierer. Vgl. R. Lenk, R. Parsche, G. Spanakakis, Auch der Staat kein Inflationsgewinner, a.a.O., S. 19.

3.3.3 Konsequenzen für die reale Staatsquote

Als Folge des Preisstruktureffektes muß die Staatsquote nominal steigen, um real konstant bleiben zu können. Andererseits bedeutet eine Konstanz der nominalen Staatsquote eine Verringerung des realen Leistungsangebots der öffentlichen Haushalte. Dieser Sachverhalt weist auf die Notwendigkeit hin, neben der nominalen auch die reale Staatsquote zu berechnen. Als unbefriedigend erweist sich dabei die Methode der Produktivitätsmessung im Staatssektor. Somit ist die Berechnung der realen Staatsquote nur von begrenztem Wert. Ihre Entwicklung wird in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aufgezeigt (Tab. 26).

Tabelle 26:

Entwicklung der nominalen und realen Staatsquote, 1961-1973 (in vH des BSP)

Jahr	Gesamtausgabenquote (Staat)		Gesamtausgabenquote (Geb.Körp.)		Realausgabenquote (Staat)	
	nominal	real	nominal	real	nominal	real
1961	34,1	34,1	24,6	24,6	17,3	17,4
1962	36,1	36,1	25,7	25,7	18,7	18,7
1963	36,5	36,3	25,8	25,7	19,7	19,5
1964	36,2	35,8	25,9	25,5	19,4	18,9
1965	36,9	36,2	26,5	25,8	19,6	18,7
1966	37,3	36,0	26,1	25,1	19,9	18,6
1967	38,9	37,5	26,7	25,7	20,1	18,6
1968	38,1	36,3	26,0	24,6	19,4	17,7
1969	37,9	35,6	25,8	24,0	19,6	17,2
1970	37,9	35,4	26,0	23,8	20,2	17,2
1971	39,1	36,2	26,8	24,2	21,4	17,5
1972	39,9	37,2	27,1	24,4	21,4	17,3
1973	40,5	36,9	27,2	23,9	21,6	16,9
1961–						
1966	36,2	35,8	25,8	25,4	19,1	18,6
1966–						
1971	38,2	36,2	26,2	24,6	20,1	17,8
1971–						
1973	39,8	36,8	27,0	24,2	21,5	17,2

Eigene Berechnungen

Während die nominalen Staatsquoten gestiegen sind, sind die realen Quoten gesunken bzw. weniger stark gestiegen.¹⁶²

Abweichend von der bisher verwendeten Definition der Staatsquote (Finanzstatistik, volkswirtschaftliche Gesamtrechnung) setzt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung entsprechend seinem Potentialkonzept die öffentlichen Gesamtausgaben in Beziehung zur Höhe des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials. Unter der Staatsquote versteht er dann die Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch staatliche Ausgaben. Dabei unterscheidet er zwischen beanspruchter und realisierter Staatsquote.

- Die beanspruchte Staatsquote ist definiert als Verhältnis der tatsächlichen Staatsausgaben zum Produktionspotential bei »konjunkturneutraler« Erhöhung des Preisniveaus des Bruttosozialprodukts im jeweiligen Jahr.

- Die realisierte Staatsquote ist definiert als Verhältnis der tatsächlichen Staatsausgaben zum Produktionspotential in jeweiligen Preisen.

Für die jährliche Haushaltsplanung sieht der Sachverständigenrat die Schätzung der konjunkturneutralen Erhöhung des Preisniveaus als relevant an.¹⁶³ Will der Staat in einem Jahr einen bestimmten Anteil am Produktionspotential beanspruchen, so müssen seine Ausgaben zusätzlich zur Wachstumsrate des Produktionspotentials in jeweiligen Preisen um die tatsächliche zukünftige Preissteigerungsrate des Bruttosozialprodukts zunehmen. Bei der Antizipation der zukünftigen Preissteigerungen ergibt sich für ihn das folgende Dilemma:

- Aus dem kurzfristigen stabilitätspolitischen Erfordernis heraus muß der als unvermeidbar angesehene Preisanstieg möglichst gering angesetzt werden.

- Aus der mittelfristigen allokatonspolitischen Zielsetzung heraus müssen die erwarteten tatsächlichen Preissteigerungen voll in die Rate der jährlichen Zunahme der öffentlichen Ausgaben einbezogen werden. Nur so kann die beanspruchte Staatsquote auch realisiert werden. Stabilitätspolitisch ist diese Vorgehensweise bedenklich. Einmal fördert sie ein Parallelverhalten der öffentlichen Haushalte im Konjunkturverlauf. Zum anderen dürfte sie auch nicht ohne Einfluß auf das Ausgabeverhalten der privaten Haushalte und Unternehmen sein, die die vom Staat antizipierten Preiserhöhungen als unvermeidlich ansehen und möglicherweise erst zu ihrem tatsächlichen Eintreten beitragen.

Der Sachverständigenrat hat keine dieser Extrempositionen eingenommen, sondern einen Mittelweg gewählt, der beide Erfordernisse der staatlichen Haushaltspolitik berücksichtigen soll. Dabei scheint er dem mittelfristigen Beschäftigungs- und Allokationsaspekt unter Beachtung der Nebenbedingung der Wahrung relativer Preisniveaustabilität den Vorrang einzuräumen. Weichen nun die antizipierte konjunkturneutrale und die tatsächliche Preissteigerungsrate in einem Jahr von-

162 Vgl. z. B. Jahresgutachten 1972, Tab. 28.

163 Zu den Komponenten der konjunkturneutralen Preisniveauerhöhungen vgl. Jahresgutachten 1971, Z. 336.

einander ab, so entwickeln sich auch die beanspruchte und die realisierte Staatsquote unterschiedlich. So war in den Jahren 1967/68 die tatsächliche Erhöhung des Preisindex des Bruttosozialprodukts geringer als die konjunkturneutrale, in den Jahren 1969/71 dagegen deutlich größer.¹⁶⁴ Die Folge war, daß im letzteren Fall die realisierte unterhalb der jeweils beanspruchten Staatsquote lag. Unterschätzt der Staat bei der jährlichen Haushaltsplanung aus stabilitätspolitischen Gründen bewußt die für unvermeidlich gehaltenen Preissteigerungen des nächsten Jahres, so kann er nur einen geringeren Anteil am Produktionspotential realisieren als er beansprucht hat. Er muß dann zugunsten der Privaten zurückstecken.¹⁶⁵ Steigt – wie in der Vergangenheit – der Preisindex der vom Staat nachgefragten Güter und Dienste stärker als der des Bruttosozialprodukts, dann sinkt die realisierte Staatsquote unter Berücksichtigung des Preisstruktureffekts noch zusätzlich. Dessen Berücksichtigung bei der Haushaltsplanung lehnt der Sachverständigenrat ab, da dies im privaten Sektor expansive Wirkungen auslöse und damit die Konjunkturneutralität der öffentlichen Haushalte verletze. Um dies zu verhindern, müßten durch zusätzliche Staatseinnahmen entsprechende Entzugseffekte im privaten Sektor ausgelöst werden.¹⁶⁶ Für den Zeitraum 1966–1971 folgt daraus, daß die realisierte Staatsquote nicht erhöht werden konnte. Der Sachverständigenrat faßt diese Entwicklung wie folgt zusammen: »In den letzten fünf Jahren planten die Gebietskörperschaften zumeist, das Produktionspotential stärker zu beanspruchen (. . .) als 1966, dem Basisjahr der ersten mittelfristigen Finanzplanung, in der die Bundesregierung einen mittelfristig steigenden Staatsanteil für erforderlich gehalten hatte. Ihre Ansprüche vermochten die Gebietskörperschaften jedoch nicht durchzusetzen: Die Preissteigerungen waren insgesamt höher, als jeweils zu Beginn der Haushaltsperiode für unvermeidlich zu halten war. Tatsächlich hat der Staatsanteil am Produktionspotential kaum zugenommen; die realisierte Staatsquote war 1971 genauso hoch wie 1966.«¹⁶⁷ Die Auswirkungen der Preiseffekte auf die Ausgaben- seite der öffentlichen Haushalte werden in Tab. 27 zusammengefaßt. Während die realisierte Staatsquote ohne Berücksichtigung des Preisstruktur- effekts konstant geblieben ist, ist sie mit dessen Berücksichtigung im Berichtszeit- raum deutlich gesunken. Die vorangegangene Diskussion dürfte hinreichend deutlich gemacht haben, daß inflationäre Preissteigerungen ein Hemmnis für die Erhöhung der realen Staats- quote sind. Die Wahrung der Stabilität des Preisniveaus ist nicht lediglich ein offi- zielles Ziel der kurzfristigen Stabilitätspolitik, sie ist auch Voraussetzung einer er-

164 Vgl. Jahresgutachten 1971, Tab. 18.

165 Abweichungen zwischen der unvermeidlichen und der tatsächlichen Preissteigerungsrate in einem Jahr können im folgenden Haushaltsjahr berücksichtigt werden, damit auch Abweichungen zwischen beanspruchter und realisierter Staatsquote.

166 Vgl. Jahresgutachten 1971, Z. 337.

167 Jahresgutachten 1971, Z. 189.

Tabelle 27:

Entwicklung der Staatsquote bei Inflation, 1966-1971

	Jahr	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Staatsquote							
Beanspruchte Staatsquote		28,5	28,7	28,1	28,9	29,2	29,6
Realisierte Staatsquote (ohne Preisstruktureffekt)		28,5	28,9	28,2	28,7	28,2	28,5
Realisierte Staatsquote (mit Preisstruktureffekt)		28,5	28,8	27,9	27,7	26,8	26,7

Quelle: Jahresgutachten 1971, Tab. 20

folgreichen ausgabenintensiven Reformpolitik. Die häufig geäußerte Ansicht, den Erfordernissen innerer Reformen innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung endlich Vorrang vor der Stabilitätspolitik zu geben und somit einen Konflikt zwischen kurz- und langfristigen Zielsetzungen der staatlichen Ausgabenpolitik zu konstruieren, zeugt von mangelnder Einsicht in die gegenseitige Abhängigkeit des stabilitäts- und allokatonspolitischen Ziels. Das Stabilitätsziel und die Erhöhung der realen Staatsquote müssen unter dem Aspekt der Reformpolitik einen gleichrangigen Stellenwert einnehmen.

3.4 STABILITÄTSPOLITIK UND ERHÖHUNG DER STAATSQUOTE

Wirtschaftliches Wachstum und Stabilität des Preisniveaus sind Bedingungen für die Erhöhung der realen Staatsquote. Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik ist in der Vergangenheit nicht stetig verlaufen. Sie ist durch zyklische Schwankungen des Wirtschaftswachstums und seit Ende der sechziger Jahre auch durch zunehmende Preissteigerungsraten gekennzeichnet. Zugleich hat die empirische Analyse gezeigt, daß der Staatsanteil relativ konstant geblieben und die staatliche Investitionsquote seit Mitte der sechziger Jahre gesunken ist. Diese beiden Beobachtungen drängen die Frage auf, ob zwischen der praktizierten Strategie der kurzfristigen Stabilitätspolitik als Antwort des Staates auf Wachstumszyklus und Inflation und der trotz Forderung nach einer langfristigen ausgabenintensiven Reformpolitik konstanten bzw. sinkenden Staats- und Investitionsquote ein Zu-

sammenhang besteht und wenn ja, wie er begründet ist und sich konkret ausprägt. Entsprechend der Problemstellung, dem Spannungsfeld zwischen kurzfristiger Stabilitätspolitik und langfristiger ausgabenintensiver Reformpolitik, wird im ersten Schritt das staatliche Ausgabenverhalten unter der konkreten Fragestellung aufgezeigt, ob der Staat gleichzeitig seine Stabilitäts- und Allokationsfunktion erfüllt oder ob sich sein Verhalten als Hemmnis für eine Erhöhung der Staatsquote erwiesen hat (3.4.1). Darauf werden in einem zweiten Schritt sich abzeichnende Konsequenzen für die gegenwärtige Strategie der Stabilitätspolitik aufgezeigt (3.4.2). Sie laufen darauf hinaus, die öffentlichen Investitionen von ihrer Stabilisierungsaufgabe zu entlasten.

3.4.1 Die ausgabenorientierte Stabilitätspolitik als Hemmnis für eine Erhöhung der Staatsquote

Die Ausgaben der öffentlichen Haushalte (Bund, Länder und Gemeinden) sollen vor allem zwei Aufgaben für die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik erfüllen: die Versorgung der Bevölkerung mit vom Markt nicht bereitgestellten Gütern und Diensten und die Variierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage.¹⁶⁸ Es stellt sich die Frage, ob die zur Wahrnehmung der Stabilisierungsfunktion notwendige häufige Anpassung der Staatsausgaben an die konjunkturelle Lage mit der Erfüllung des Allokations- und Wachstumsziels, also der Erhöhung der Staatsquote, vereinbar ist. Nach dem offiziellen, modellmäßigen Konzept der antizyklischen Ausgabenpolitik ist die Durchsetzung einer höheren Staatsquote über einen Zyklus hinweg möglich. Die Erfahrungen der Vergangenheit lassen es aber als fraglich erscheinen, ob die diesem Modell zugrunde liegenden Prämissen und Verhaltensweisen mit der Realität übereinstimmen. Wenn das nicht der Fall ist, dann müssen die Konsequenzen der antizyklischen Ausgabenpolitik für das Ziel einer Erhöhung der Staatsquote herausgearbeitet werden. Im Anschluß daran wird gefragt, welche Faktoren das tatsächliche Ausgabeverhalten der Gebietskörperschaften bestimmt haben. Durch eine Beeinflussung dieser Faktoren kann insbesondere die zukünftige Investitionstätigkeit möglicherweise so gesteuert werden, daß sie mit dem Stabilitäts- und Allokationsziel vereinbar ist.

Aus der aufgezeigten Problemstellung ergibt sich die Gliederung dieses Abschnittes. Im ersten Punkt wird die bisherige Dominanz der Ausgabenpolitik innerhalb der antizyklischen Fiskalpolitik herausgearbeitet (3.4.1.1). Es folgen Darstellung und Diskussion des Konzepts der antizyklischen Ausgabenpolitik und der tatsäch-

168 Zu diesen Funktionen der staatlichen Investitionen im Wirtschaftsprozess vgl. Kap. 3.1.2.3.

lichen, kurzfristigen Entwicklung der staatlichen Investitionen und Gesamtausgaben (3.4.1.2). Abschließend werden Ansatzpunkte für eine Erklärung des Ausgabenverhaltens der Gebietskörperschaften, insbesondere der Gemeinden aufgezeigt (3.4.1.3).

3.4.1.1 Die Dominanz der Ausgabenpolitik innerhalb der antizyklischen Fiskalpolitik

Zur Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und zur Realisierung des Stabilitäts- und Wachstumsziels bedienen sich die offiziellen wirtschaftspolitischen Akteure (Bundesregierung, Bundesbank) vorwiegend der Instrumente der Geld- und Fiskalpolitik. Die Fiskalpolitik umfaßt dabei einnahmen- und ausgabenpolitische Maßnahmen:

- Öffentliche Ausgaben (Investitionen, Sachausgaben) verändern die Höhe der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage direkt und lösen zudem multiplikative Nachfrageeffekte im privaten Sektor aus. Transferzahlungen dagegen wirken indirekt – über die Höhe der privaten Konsumausgaben – auf die Nachfrage. Ihr Sekundäreffekt auf die private Nachfrage ist in der Regel geringer als z. B. bei den Investitionen. Zu beachten ist, daß die Ausgabenvariation einen direkten Einfluß auf die Höhe der Staatsquote ausübt.

- Steuerpolitische Maßnahmen (Variation der Steuersätze und Bemessungsgrundlage) führen indirekt zu einer Veränderung der Nachfrage. Sie zielen darauf ab, das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte (Haushaltssteuern) und die Nettogewinne der Unternehmen (Unternehmenssteuern) zu verändern und damit die privaten Konsum- und Investitionsausgaben zu beeinflussen. Sie üben lediglich einen Verhaltensanreiz auf die Privaten aus. Um wirksam zu werden, sind sie auf die Mitwirkung der betroffenen privaten Haushalte und Unternehmen angewiesen. Deren Entscheidungsfreiheit bleibt gewahrt. Die multiplikative Wirkung einnahmenpolitischer Maßnahmen auf die privatwirtschaftliche Nachfrage ist geringer als die einer Variation der Investitionsausgaben. Eine Veränderung der Staatsquote wird durch steuerpolitische Maßnahmen nur indirekt, über eine Veränderung des Sozialprodukts, bewirkt.

Die Anwendung ausgaben- und einnahmenpolitischer Instrumente zur Boom- und Rezessionsbekämpfung hat unterschiedliche Folgewirkungen für die Höhe der Staatsquote. Bei gleicher Veränderung des Sozialprodukts bewirken Ausgaben gegenüber Steuervariationen im Boom tendenziell eine Senkung, in der Rezession dagegen eine Erhöhung der Staatsquote.

Um die Auswirkungen der Stabilitätspolitik auf die Höhe der Staats- und Investitionsquote beurteilen zu können, ist es zunächst erforderlich, die Häufigkeit einnahmen- und ausgabenpolitischer Maßnahmen innerhalb der staatlichen Fiskalpo-

litik zu bestimmen. Dies geschieht exemplarisch anhand der Analyse der Stabilitätsprogramme des Bundes im fünften Wachstumszyklus. Nach der Überwindung der Rezession von 1966/67 hat der Staat sechs Stabilisierungsprogramme durchgeführt, allesamt in der Absicht der Konjunkturdämpfung.

1. Das erste und zweite Konjunkturprogramm der Bundesregierung zur Überwindung der Rezession 1966/67 wurde als reines Ausgabenprogramm, noch dazu als Investitionshaushalt, durchgeführt. Es wurde auf der Einnahmenseite lediglich ergänzt durch befristete Sonderabschreibungen zur indirekten Anregung der privaten Anlageinvestitionen. Gemessen an den Zielen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes war den Programmen ein nachhaltiger Erfolg beschieden,¹⁶⁹ gingen von ihnen doch die entscheidenden Anregungen für einen Konjunkturaufschwung aus.¹⁷⁰

2. Die ersten Ansätze einer restriktiven Haushaltspolitik erfolgten im März 1969.¹⁷¹ Sie umfaßten eine vorläufige Ausgabenperre in Höhe von 1,8 Mrd. DM, von der vor allem die öffentlichen Investitionen betroffen wurden.¹⁷² Zudem hielt die Bundesregierung eine Anpassung der Steuervorauszahlungen an die Gewinnentwicklung für notwendig.

3. Das zweite Programm zur Konjunkturdämpfung enthielt fast ausschließlich ausgabenpolitische Maßnahmen.¹⁷³ Hierzu gehörten Ausgabenperren in Höhe von 2,7 Mrd. DM des Bundeshaushalts 1970, eine verschärfte Regelung der Haushaltsführung (begrenzt wurden insbesondere die Verfügungsmöglichkeiten über investive Ausgaben) und die Bildung einer Konjunkturausgleichsrücklage, die in der Wirkung einer Ausgabenkürzung entspricht. Im Rahmen der Beratungen des Jahreswirtschaftsberichtes 1970 wurden allerdings auch steuerpolitische Vorschläge erwogen, wie eine Ausdehnung der Investitionssteuer und eine Erhöhung der Einkommensteuer nach § 26 StWG.¹⁷⁴ In das endgültige Sieben-Punkte-Programm ging davon nur die Aufschiebung der für 1970 vorgesehenen Steuersenkungen um ein halbes bzw. ein Jahr ein.

4. Das dritte Stabilisierungsprogramm vom Juli 1970¹⁷⁵ bestand aus zwei steuerpolitischen Maßnahmen, der Erhebung eines rückzahlbaren Konjunkturzuschlages zur Einkommen- und Körperschaftssteuer und der befristeten Aussetzung der degressiven Abschreibung. Der rückzahlbare Konjunkturzuschlag bedeutet dabei eine Abweichung vom Stabilitätsgesetz, das eine Rückzahlung nicht vorsieht.

169 Vgl. Abschlußbericht der Bundesregierung über das erste Konjunkturprogramm und das zweite Programm für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen 1967/68 BT-Drucksache V/3610, Z. 8.

170 Vgl. Jahresgutachten 1968, Z. 11.

171 Vgl. Jahresgutachten 1969, Tab. 8.

172 Ebenda, Z. 122.

173 Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1970, Z. 56.

174 Vgl. O. Schlecht, Erfahrungen und Lehren aus dem jüngsten Konjunkturzyklus. Walter Eucken Institut. Vorträge und Aufsätze 35. Tübingen 1972, S. 23.

175 Ebenda, S. 27f.

Das zweite und dritte Stabilisierungsprogramm müssen im Zusammenhang gesehen werden. In der ersten Phase mußten steuerpolitische Maßnahmen noch zurückstehen. Erst zu einem späteren Zeitpunkt, als die Ausgabenkürzungen sich als nicht hinreichend zur Konjunkturdämpfung erwiesen hatten, wurden sie eingesetzt. Offensichtlich ist der politische Widerstand hierbei geringer als bei einer Steuererhöhung. Zudem scheinen Ausgabenkürzungen zur Konjunkturdämpfung weniger rasch und erfolgreich zu wirken als Ausgabenerhöhungen zur Anregung der Konjunktur.

5. Im Stabilisierungsprogramm vom Mai 1971¹⁷⁶ standen ausgabenpolitische Instrumente wiederum einseitig im Vordergrund, wenn man bedenkt, daß auch die Bildung einer Konjunkturausgleichsrücklage und die Kürzung der Kreditaufnahme zu Ausgabenkürzungen führen. Im einzelnen enthielt das Programm Vorschriften zur Verringerung der Ausgaben bei Bund und Ländern (rund 1,5 Mrd. DM, insbesondere Sach- und Finanzinvestitionen), zur Beschränkung der Verpflichtungsermächtigungen für künftige Haushaltsjahre, zur Bildung einer Konjunkturausgleichsrücklage und zur Begrenzung der Kreditaufnahme.

6. Das Stabilisierungsprogramm vom Februar 1973¹⁷⁷ enthielt neben ausgaben- auch einnahmenpolitische Instrumente. Zu ersteren zählen die verschärfte Regelung der vorläufigen Haushaltsführung zur Beschränkung der Ausgaben im ersten Halbjahr 1973 (betroffen sind vor allem der laufende Sachaufwand und die investiven Ausgaben), eine Verringerung der Planstellen im öffentlichen Bereich und die Streckung der Durchführung der Rahmenpläne bei den Gemeinschaftsaufgaben, zu letzteren die Auflegung einer Stabilitätsanleihe zur Abschöpfung privater Nachfrage mit anschließender Stilllegung bei der Bundesbank, die Erhebung einer Stabilitätsabgabe als Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftssteuer und die Aussetzung der degressiven Abschreibung auf Gebäude.

7. Das Stabilisierungsprogramm vom Mai 1973¹⁷⁸ muß im Zusammenhang mit dem vorausgehenden gesehen werden. Einnahmepolitische treten jetzt gleichberechtigt neben ausgabenpolitische Maßnahmen. Zu den Ausgabenkürzungen gehören eine Streckung der Ausgaben für Gemeinschaftsaufgaben und die Erwirtschaftung einer fünfprozentigen Ersparnis bei allen Ausgabenarten, die nicht auf rechtlicher und internationaler Verpflichtung beruhen (das sind vor allem Investitionen), zu den einnahmenpolitischen Maßnahmen u. a. die Senkung der Einkommensgrenze für die Stabilitätsabgabe, die Erhöhung der Investitionssteuer im Rahmen der Mehrwertsteuer um 11 % bei Stilllegung der aufkommenden Mittel und die Begrenzung der Kreditaufnahme.

Aus den Stabilisierungsprogrammen der Bundesregierung wird erkennbar, daß

176 Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes, Nr. 73 v. 13. 5. 1971.

177 Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1973, Z. 13.

178 Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 53 v. 11. 5. 1973.

ausgabenpolitische Maßnahmen das häufiger eingesetzte konjunkturpolitische Instrument sind, sowohl zur Rezessions- als auch zur Boombekämpfung. Das zweite Programm von 1973 legte erstmalig das Schwergewicht auf einnahmenpolitische Instrumente.¹⁷⁹ Die Dominanz von Ausgabenkürzungen zur Boombekämpfung erklärt sich neben deren vermeintlich größeren Effizienz besonders dadurch, daß der Bund die rechtliche Möglichkeit hat, zu diesem Zwecke die Höhe seiner Ausgaben direkt und die der Länder und Gemeinden indirekt (durch Kreditlimitierung und Verpflichtung zu Zuweisungen an die Konjunkturausgleichsrücklage) zu dämpfen, ohne dazu die Mitwirkung des Bundestages zu benötigen. Denn der Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung zur Leistung von Ausgaben, er verpflichtet nicht dazu.¹⁸⁰ Eine Steuererhöhung zur Dämpfung der privatwirtschaftlichen Nachfrage ist dagegen nur mit Zustimmung des Bundestages möglich.

Eine Kürzung ist allerdings nicht bei Ausgaben zulässig, die durch außerbudgetäre Gesetze gebunden sind. Dazu zählt aber der größte Teil der öffentlichen Haushalte,¹⁸¹ so daß der stabilitätspolitische Handlungsspielraum zur Variation der öffentlichen Ausgaben gering ist. Diese These von der mangelhaften Flexibilität der öffentlichen Haushalte stellt besonders auf den gesamten Bereich der laufenden Ausgaben ab. So gilt der große Block der Übertragungszahlungen an private Haushalte, Unternehmen und an die Sozialversicherung als kaum geeignet zur Nachfragesteuerung. Einmal sind diese Ausgaben vorwiegend an der Erfüllung sozial-, verteilungs- und strukturpolitischer Aufgaben ausgerichtet. Ihre stabilitätspolitisch motivierte Kürzung zur Boombekämpfung wird als nicht gerechtfertigt und wegen rechtlicher und vertraglicher Bindungen kurzfristig auch nicht für möglich angesehen. Zum anderen kann eine stabilitätspolitisch begründete Ausgabenerhöhung zur Rezessionsbekämpfung nur schwer wieder rückgängig gemacht werden (Irreversibilität).¹⁸² Die Bevölkerungsgruppen, die einmal in den Genuß der Transfers und Subventionen kommen, werden eine später möglicherweise notwendig werdende Kürzung zur Dämpfung eines Aufschwungs nicht hinnehmen und als Diskriminierung ansehen.

Auch der Block der Personalausgaben ist weitgehend unflexibel. Einsparungen sind hier nur durch eine Verringerung der Stellenzahl im öffentlichen Dienst mög-

179 Vgl. G. Flemig et al., Die Lage der westdeutschen Wirtschaft zur Jahreswende 1973/74. Die Weltwirtschaft, H. 2/1973, S. 37.

180 Vgl. § 3 HGrG; § 3 BHO.

181 Nach Angaben des ehemaligen Bundesfinanzministers H. Schmidt sind 95 % des Bundeshaushalts durch nationales und internationales Recht gebunden. Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 62 v. 25. 5. 1973, S. 62.

182 Unter Irreversibilität versteht Neumark die Tatsache, » . . . daß Maßnahmen, die unter bestimmten Bedingungen, bei deren Vorliegen sie ökonomisch rationell waren, vorgenommen worden sind, heute nicht oder nur nach harten politischen Kämpfen (überdies oft nur partiell) wieder rückgängig gemacht werden können.« F. Neumark, Schleichende Inflation und Fiskalpolitik. In: ders., Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates. Tübingen 1961, S. 268. Vgl. auch ders., Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen. Wiesbaden 1968, S. 89.

lich. Ein stabilitätspolitisch begründetes unterproportionales Wachstum der Löhne und Gehälter der öffentlichen Bediensteten im Boom gegenüber denen des privaten Sektors ist dagegen kaum durchsetzbar und auch nicht vertretbar. Denn es ist unzulässig, einen Stabilitätsbeitrag allein zu Lasten einer kleinen Arbeitnehmergruppe erzielen zu wollen, wenn nicht auch gleichzeitig die Beschäftigten im privaten Sektor auf einen Teil ihrer Einkommensforderungen verzichten. Und eine auf Dauer unterproportionale Einkommenssteigerung kann nicht dazu beitragen, den Bedarf an hochqualifiziertem Personal für den öffentlichen Dienst zu decken. Für die Zwecke einer expansiven Ausgabenpolitik können die Personalausgaben schon gar nicht sinnvoll eingesetzt werden. Der Anteil der relativ starren, unflexiblen Ausgaben wird vervollständigt durch die Verteidigungs- und Zinsausgaben. Somit ist praktisch der gesamte Bereich der laufenden Ausgaben, der beim Bund rund 80 % ausmacht, zur kurzfristigen¹⁸³ Nachfragesteuerung nicht geeignet. Die Folge der Inflexibilität der laufenden Ausgaben ist, daß die öffentlichen Investitionen, die nicht rechtlich gebunden sind, das Hauptinstrument der staatlichen Stabilisierungspolitik bilden.¹⁸⁴ Sie stellen die wichtigste konjunkturpolitische Manövriermasse dar, sowohl für eine expansive als auch für eine kontraktive Politik. Die Dominanz der öffentlichen Investitionen als Instrument der staatlichen Stabilisierungspolitik begründet sich somit

- aus der Möglichkeit eines gegenüber den anderen Ausgabearten wirkungsvolleren Einsatzes, da sie einmal, z. B. bei der Rezessionsbekämpfung, direkt (im Gegensatz zu Erhöhungen der Transfers oder zu Steuersenkungen) freie Produktionskapazitäten beanspruchen, zum anderen als Folgewirkung dieses Primäreffekts größere positive Nachfrageeffekte im privaten Sektor ausüben (Effizienzkriterium),
- aus der gegenüber den anderen Ausgabearten des öffentlichen Haushalts flexibleren Gestaltungsmöglichkeit im Konjunkturablauf und der leichteren politischen Durchsetzbarkeit im Vergleich z. B. zu Steuererhöhungen (Durchsetzbarkeitskriterium).

Aus dem stabilitätspolitisch strategischen Stellenwert der öffentlichen Investitionen resultiert dann, wenn (wie im fünften Wachstumszyklus) Stabilitätsprogramme in restriktiver Absicht überwiegen, ein Spannungs- und Konfliktverhältnis zu ihrer längerfristigen Allokationsfunktion. Während sie unter dem kurzfristigen Aspekt der Stabilitätspolitik einen hohen Grad an Flexibilität aufweisen müssen, um möglichst schnell und ohne Verzögerung den jeweiligen konjunkturellen Erfordernissen an-

183 Längerfristig dagegen sind durchaus Wandlungen in den Schwerpunkten der Aufgabenerfüllung des Bundes zu erkennen. Vgl. Finanzbericht 1973, S. 164.

184 Vgl. Finanzbericht 1969, S. 131; F. Neumark, Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen, a.a.O., S. 89; C. Offe, V. Ronge, Fiskalische Krise, Bauindustrie und die Grenzen staatlicher Aufgabenrationalisierung. Leviathan, Jg. 1 (1973), S. 198 f.

gepaßt werden zu können, ist unter dem längerfristigen Aspekt der Allokationspolitik eine größtmögliche Kontinuität der Investitionstätigkeit unabdingbar.

Die beiden Zielsetzungen, die von der staatlichen Ausgabenpolitik erfüllt werden müssen, stellen verschiedenartige Anforderungen hinsichtlich ihrer zeitlichen Durchführung. »Die Erreichung der . . . längerfristigen Ziele der Finanzplanung erfordert eine Festlegung der Staatsausgaben und Einnahmen für einen längeren Zeitraum, während andererseits die konjunkturpolitische Aufgabe der Haushalte eine hohe Reagibilität der Einnahmen- und Ausgabengestaltung voraussetzt.«¹⁸⁵ Die Aufgabe der Wirtschafts- und Finanzpolitik ist es, die Erfüllung beider Anforderungen aufeinander abzustimmen und zu gewährleisten, daß einmal die in die Finanzplanung aufgenommenen Investitionsvorhaben nach Priorität und finanziellem Bedarf durchgeführt werden und zum anderen gleichzeitig ein erkennbarer Beitrag zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität geleistet wird.

3.4.1.2 Modell und Realität der kurzfristigen staatlichen Investitionstätigkeit

Die Konfliktmöglichkeit zwischen den aus der Stabilisierungs- und der Allokationsfunktion resultierenden verschiedenartigen Anforderungen an die staatliche Ausgabenpolitik ist aufgezeigt worden. Daran anschließend ergeben sich zwei Fragen: (1) Kann nach dem offiziellen Konzept der antizyklischen Ausgabenpolitik ein sowohl stabilitäts- als auch allokationspolitisch befriedigendes Ergebnis erzielt werden?

(2) Wie ist das aufgezeigte Spannungsverhältnis bisher gelöst worden? Dies betrifft die Frage nach dem tatsächlichen Investitionsverhalten des öffentlichen Gesamthaushalts und der einzelnen Gebietskörperschaften und dessen Folgen für das Ziel einer höheren Staatsquote.

Das Spannungsverhältnis zwischen der antizyklischen Haushaltspolitik und der Allokationspolitik ist der Bundesregierung bewußt, sie sieht es aber nicht als unlösbar an. Den Grundgedanken der gegenseitigen Vereinbarkeit beider Aufgabenbereiche der öffentlichen Ausgaben sieht sie darin, daß sich durch kurzfristige antizyklische Ausgabenvariationen lediglich der Zeitpunkt der Erfüllung der geplanten längerfristigen Ausgaben und Investitionsprogramme verschiebt, ohne daß sich die Verwirklichung der Zielsetzung selbst oder deren Priorität ändert.¹⁸⁶ Die öffentlichen Investitionen sollen ihre Stabilisierungsfunktion je nach konjunktureller Lage durch ein zeitliches Vorziehen oder Strecken der Aufträge (bei zu geringer bzw. zu

¹⁸⁵ Vgl. Finanzbericht 1969, S. 125.

¹⁸⁶ Vgl. Finanzbericht 1969, S. 128.

hoher gesamtwirtschaftlicher Nachfrage) zu ihrer Durchführung wahrnehmen.¹⁸⁷ Ad hoc geplante Investitionsvorhaben oder ihre Streichung sind mit der Intention der mittelfristigen Finanzplanung nicht vereinbar. Über einen Wachstumszyklus hinweg, so nimmt man an, gleichen sich die Perioden der konjunkturell bedingten Abweichungen vom geplanten Wachstumspfad und damit von der mittelfristigen Ausgabenplanung zeitlich und intensitätsmäßig aus. Ausgaben, d. h. vor allem Investitionen, die im Boom zurückgestellt werden müssen, werden in der Rezession in gleichem Umfang nachgeholt. Die angestrebte allokatonspolitische Zielsetzung wird nicht gefährdet. Zwischen der Stabilitätspolitik und der Höhe der Staatsquote wird über einen Zyklus hinweg kein Zusammenhang gesehen. Trend und Zyklus gelten als eindeutig trennbar und als unabhängig voneinander. Die Stabilitätspolitik braucht bei der Boom- und Rezessionsbekämpfung keine Rücksicht auf die Belange der Allokationspolitik zu nehmen.

O. Schlecht faßt das Konzept der antizyklischen Ausgabenpolitik wie folgt zusammen: »Die öffentlichen Ausgaben werden auf der Basis einer mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Projektion geplant und innerhalb einer mittelfristigen Periode auch getätigt. Sie werden kurzfristig mit Spitzenbeträgen um den mittelfristigen Trend herum antizyklisch gefahren, d. h. entsprechend dem Konjunkturzyklus spiegelverkehrt vorgezogen oder zurückgestellt. Das Idealbild verläuft also symmetrisch wie Sinus- und Cosinuskurven um die mittelfristige Linie der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Finanzplanung; die Rechnung geht in einer mehrjährigen Planperiode wieder auf.«¹⁸⁸ Technische Voraussetzung einer solchen elastischen Investitionspolitik ist, daß jederzeit genügend öffentliche Investitionsaufträge vergabereif sind. Die Schaffung einer hohen Flexibilität des Investitionsprogramms ist also eine wichtige Aufgabe der Finanzplanung.

Als Entscheidungshilfe für eine konjunkturgerechte Durchführung der längerfristigen Investitionsplanungen dient dem Bund das auf der mittelfristigen Finanzplanung aufbauende Investitionsprogramm.¹⁸⁹ Dieses enthält nicht nur Volumen und Struktur der geplanten Investitionsausgaben, sondern es zeigt auch ihre konjunkturelle Flexibilität auf. Danach konnte der Bund für eine expansive Ausgabenpolitik bei für 1972 geplanten Sachinvestitionen in Höhe von 6,9 Mrd. zusätzliche Aufträge von rund 2,6 Mrd. mit im gleichen Jahr entstehenden Mehrausgaben von

187 »... das Strecken bzw. Vorziehen von Ausgabeprogrammen stellt eine Maßnahme dar, die die Notwendigkeit konjunkturpolitischer Aktionen mit den Gesichtspunkten langfristiger Planung in optimaler Weise vereint: Während die konjunkturpolitisch bedeutsame Stärkung oder Verringerung der Gesamtnachfrage und Investitionstätigkeit verwirklicht wird, wird gleichzeitig die spezielle Zielrichtung und Zweckbestimmung des einzelnen, langfristig geplanten Projekts in vollem Umfang aufrechterhalten.« Finanzbericht 1969, S. 130.

188 O. Schlecht, Erfahrungen und Lehren aus dem jüngsten Konjunkturzyklus, a.a.O., S. 56 f.

189 »Die Investitionsprogramme sollen der Bundesregierung als Entscheidungshilfe dienen, um im Falle einer Erhitzung oder einer Abschwächung der Konjunktur die vom Bund beeinflussbaren Investitionen zeitlich unter Berücksichtigung regionaler und sektoraler Besonderheiten zu variieren.« Vgl. Investitionsprogramm des Bundes 1970-1974. BT-Drucksache VI/1968, S. 4.

0,8 Mrd. DM vergeben. Bei den Finanzierungshilfen zur Förderung der Investitionen Dritter wird der Variationsspielraum auf rund 1 Mrd. DM geschätzt bei Gesamtausgaben in Höhe von 12,7 Mrd. DM.

Der konjunkturelle Effekt zusätzlicher Investitionsausgaben ist von einer Reihe weiterer Faktoren abhängig. So kann die Zeitverzögerung selbst vergabereifer Projekte bis zur Auftragserteilung noch über ein halbes Jahr betragen. Zudem muß bei den Bauinvestitionen eine Wirkungsverzögerung auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage von sechs bis acht Monaten angesetzt werden. Auch ist weitgehend ungewiß, wie die staatlichen Investitionszuschüsse die Investitionstätigkeit der privaten Unternehmer beeinflußt.

Für eine kontraktive Ausgabenpolitik scheint der vorhandene Spielraum erheblich größer zu sein. Der Bund kann die Vergabe von eigenen Aufträgen gänzlich zurückstellen und die Übernahme neuer Finanzierungshilfen für Investitionen Dritter aussetzen. Aus dem Investitionsprogramm ist allerdings erkennbar, daß von den Eigeninvestitionen rund achtzig Prozent Bestandteile laufender Programme sind und nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Nur rund zwanzig Prozent entfallen auf neue Vorhaben. Dieser »... technisch-ökonomische Verausgabungszwang, d. h. die Verpflichtung, einmal begonnene Ausgabenprogramme kontinuierlich zu beenden...«¹⁹⁰ verringert die konjunkturpolitisch erwünschte Flexibilität der staatlichen Investitionen und damit ihren möglichen Beitrag zur Boombekämpfung.

Hinzu kommt, daß die Entscheidungsverzögerung bei der Zurückstellung von Bauvorhaben länger als bei der Bewilligung zusätzlicher Bauten sein dürfte. Der Staat hält seine Bauvorhaben immer für dringlich. Sind sie einmal im Haushalt bewilligt, so ist ein Aufschub kaum noch möglich. Als Argument wird zudem angeführt, daß eine spätere Bauaufnahme Preisverluste bedingen könne. Das Vorziehen von Bauinvestitionen stößt dagegen kaum auf politische Widerstände. Der begrenzte Variationsspielraum der staatlichen Investitionen hat zur Folge, daß die Strategie der beschleunigten und verzögerten Vergabe von Investitionsaufträgen im Rahmen des mittelfristigen Investitionsprogramms nicht ausreicht, stärkere konjunkturelle Schwankungen auszugleichen. Es entsteht dann die Notwendigkeit besonderer Stabilisierungsprogramme.¹⁹¹

Die begrenzte Möglichkeit der antizyklischen Ausgaben-(Investitions-)politik des Bundes zur Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage wird noch deutlicher, wenn die Höhe seiner Investitionsausgaben mit der der privaten Investitionen verglichen wird.

Aus den Angaben über die Aufteilung der Investitionsausgaben insgesamt auf den öffentlichen und privaten Sektor läßt sich der mögliche, direkte Stabilisierungsbei-

190 J. Maass, Die Flexibilität öffentlicher Ausgaben. Opladen 1973, S. 144.

191 Vgl. Kap. 3.4.1.1.

Tabelle 28:

Das Verhältnis von privaten zu öffentlichen Investitionen, 1961-1971 (in %)

Periode	öff. Anlage- Inv. ^{1/} priv. Anlage- inv. (1)	öff. Inv. insg. ^{2/} priv. Anlage- inv. (2)	Sachinv. d. Bundes ^{2/} priv. Anlage- inv. (3)	Inv. insg. d. Bundes ^{2/} priv. Anlage- inv. (4)
1961-1966	18,9	38,7	3,3 ³	10,5 ³
1966-1971	19,3	36,2	3,7	12,2

1 in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

2 in der Abgrenzung der Finanzstatistik

3 gilt für 1963-1966

trag der öffentlichen Haushalte abschätzen. Bei einem Verhältnis der privaten Anlageinvestitionen zu den Sachinvestitionen (Investitionsausgaben insgesamt) des Bundes von rd. 28:1 (8,5:1) ist der Bund faktisch nicht in der Lage, stabilitätswidrig hohe Wachstumsraten der privaten Investitionen durch eine entsprechende antizyklische Ausgaben- bzw. Investitionspolitik konjunkturgerecht zu kompensieren.¹⁹² Auch wenn im Rahmen des Investitionsprogramms des Bundes die kontraktive Wirkung über eine Kürzung der Investitionen größer sein mag als eine mögliche expansive Wirkung, so muß dieser immer unzureichend bleibende Stabilisierungseffekt verglichen werden mit den dadurch gleichzeitig verursachten Wachstums- und Allokationsverlusten. Der Stabilisierungsbeitrag der antizyklischen Ausgabenpolitik erscheint noch geringer, wenn man auch den relativ starren Verwendungsanteil des privaten Konsums berücksichtigt. Die Investitionen des Bundes werden dann unter diesem Aspekt praktisch bedeutungslos. Ihre Kürzung im Boom übt nur eine – allerdings psychologisch nicht zu unterschätzende – Signalwirkung für den privaten Sektor aus.¹⁹³

Für den öffentlichen Gesamthaushalt gilt tendenziell die gleiche Aussage bezüglich der antizyklischen Ausgabenpolitik, auch wenn hier das Verhältnis der privaten zu den öffentlichen Anlageinvestitionen (öffentlichen Investitionen insgesamt) mit 5:1

¹⁹² Vgl. auch *K. M. Hettlage*, Geldentwertung und Staatshaushalt. IFO-Schnelldienst, Nr. 28/1973, S. 13.

¹⁹³ »Diese ausschließlich quantitative Sicht vernachlässigt allerdings psychologische Reaktionen. Die Ernsthaftigkeit konjunkturpolitischer Bremsens läßt sich durch keine Maßnahme so nachhaltig unterstreichen wie durch ein gutes Beispiel der öffentlichen Hand, zumal die Ausgabenpolitik ganz besonders im Blickfeld der Öffentlichkeit steht.« *C. Thoben*, Staatliche Bauinvestitionen – kein Mittel zur Konjunktursteuerung?, a.a.O., S. 49. Vgl. auch *S. Heckhausen*, Ausgaben- oder einnahmenorientierte Finanzpolitik als Konzept der Konjunktursteuerung? Konjunkturpolitik, 20. Jg. (1974), S. 147.

(3:1) günstiger aussieht. Aber für Länder und Gemeinden treten hierbei zusätzliche Probleme auf. Ihnen sind von der Finanzierungsseite her Restriktionen vorgegeben, da ihr finanzieller Spielraum im Vergleich zu dem des Bundes enger ist, so daß eine elastische Konjunkturpolitik erschwert wird.¹⁹⁴ Zusammenfassend kann somit zwar die eingangs gestellte Frage, ob nach dem offiziellen Konzept der antizyklischen Ausgabenpolitik gleichzeitig ein stabilitäts- und allokatonspolitisch befriedigendes Ergebnis möglich ist, positiv beantwortet werden. In der Realität ist der mögliche Stabilisierungseffekt aber nur begrenzt.

Das Modell der antizyklischen Ausgabenpolitik setzt einen nach Länge und Intensität symmetrischen Wachstumszyklus voraus, d. h. Aufschwungs- und Abschwungsphasen müssen gleiche Länge und eine gleiche Amplitude aufweisen. Nur dann können sich die Perioden eines gegenüber dem geplanten Durchschnittswert unter- bzw. überproportionalen Wachstums der öffentlichen Investitionen ausgleichen, nur dann können diese neben der Stabilisierungsfunktion auch ihre Allokationsfunktion erfüllen. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen nun, daß sich die Wachstumszyklen nicht modellmäßig entwickelt haben, sondern daß von einem asymmetrischen Verlauf ausgegangen werden muß. Die notwendige Prämisse des Modells der antizyklischen Ausgabenpolitik von der Symmetrie der Wachstumszyklen ist nicht erfüllt.

Der Verlauf der Zyklen kann mittels der Veränderung der Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts oder des Index der industriellen Nettoproduktion dargestellt werden.¹⁹⁵ Dabei zeigt sich, daß die Aufschwungsphasen höchstens gleich lang, eher aber kürzer als die Abschwungsphasen sind.¹⁹⁶ Nach dem Indikator des Bruttosozialprodukts setzt sich ein Zyklus aus ein bis zwei Aufschwungsjahren und drei

194 Vgl. H. Haller, Probleme einer konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Finanzausgleichs. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 116 (1960), S. 56. – Zu den Schwierigkeiten einer antizyklischen Haushaltspolitik von Ländern und Gemeinden vgl. Kap. 3.4.2.

195 Die Definition der Konjunkturschwankungen als Schwankungen des Auslastungsgrades des Produktionspotentials wird hier nicht verwandt. Der Grund besteht u. a. darin, daß es eine einheitliche Schätzung der Auslastung des Produktionspotentials nicht gibt. Vgl. aber H. Giersch, Kontroverse Fragen der Wirtschaftspolitik. München 1971, S. 19f. – Die Jahre der konjunkturellen Wendepunkte bleiben von der Wahl des Indikators des Wachstumszyklus unberührt. Nach Angaben des DIW lassen sich seit Beginn der sechziger Jahre folgende Phasen des Konjunkturverlaufs (gemessen an der Kapazitätsauslastung in der verarbeitenden Industrie) unterscheiden:

- Abschwungsphase II/61 – I/63
- Aufschwungsphase II/63 – I/65
- Abschwungsphase II/65 – II/67
- Aufschwungsphase III/67 – I/70
- Abschwungsphase II/70 – III/72
- Aufschwungsphase IV/72

Vgl. Enquete über die Bauwirtschaft, Bd. I., a.a.O., S. 174.

196 Aufschwungsjahre (Abschwungsjahre) sind Jahre mit positiver (negativer) Wachstumsrate gegenüber dem Vorjahr.

bis vier Abschwungsjahren zusammen.¹⁹⁷ Wenn die Finanzpolitik auf eine Versteigerung der wirtschaftlichen Entwicklung abzielt, ergibt sich für sie aus diesem statistischen Bild der Zyklen die Notwendigkeit zu einem überwiegend expansiven Verhalten. Bedient sie sich dabei des ausgabenpolitischen Instrumentariums, so muß daraus eine längerfristig steigende Investitions- und Staatsquote resultieren. Nun ist aber gezeigt worden, daß die Staatsquote im langjährigen Durchschnitt konstant geblieben ist. Diese Beobachtung stimmt nicht überein mit der Entwicklung, die bei einer überwiegend expansiven Ausgabenpolitik zu erwarten gewesen wäre. Es erheben sich dann auch Zweifel, ob aus einem statistisch gemessenen Auf-

Tabelle 29:

Vergleich des Wachstumszyklus des BSP mit dem Preiszyklus, 1955-1972
(Angaben in Wachstumsraten)

Jahr	Wachstumsrate des BSP ¹ (1)	Preisindex für die Lebenshaltung ² (2)
1955	+ 14,2	+ 1,6
1956	10,5	2,5
1957	9,0	2,0
1958	7,1	2,2
1959	8,9	1,0
1960	11,6	1,4
1961	10,0	2,3
1962	8,2	3,0
1963	6,5	2,6
1964	9,6	2,7
1965	9,5	3,1
1966	6,5	3,7
1967	1,0	1,7
1968	9,0	1,6
1969	12,1	2,7
1970	13,3	3,8
1971	10,9	5,2
1972	9,2	5,8

1 in jeweiligen Preisen

2 1955-1961: Preisindex eines 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalts mit mittlerem Einkommen des alleinverdienenden Haushaltsvorstandes; 1962-1972: Preisindex aller privaten Haushalte. Vgl. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland. Versch. Jg.

¹⁹⁷ Vgl. A. Wagner, Die Wachstumszyklen in der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen 1972, S. 5; A. E. Ott, A. Wagner, Materialien zu den Wachstumszyklen in der Bundesrepublik Deutschland, in: A. E. Ott (Hrsg.), Wachstumszyklen. Über die neue Form der Konjunkturschwankungen. Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F., Bd. 71. Berlin 1973. S. 158.

schwungsjahr die Notwendigkeit und der Bedarf einer kontraktiven, aus einem Abschwungsjahr dagegen schon die einer expansiven Finanzpolitik abgeleitet werden kann. Diese Zweifel werden zur Gewißheit, wenn der Verlauf des Konjunkturzyklus mit dem des Preiszyklus verglichen wird (Tab. 29).

Aus der Tabelle wird deutlich, daß der Zyklus des nominellen Bruttosozialprodukts und der Preiszyklus¹⁹⁸ zeitlich nicht synchron laufen, sondern daß der Preiszyklus dem des Bruttosozialprodukts mit zeitlicher Verzögerung folgt.¹⁹⁹ Aufschwungsjahre, d. h. Jahre mit zunehmender Wachstumsrate gegenüber dem Vorjahr (1955, 1959-1960, 1964, 1968-1970), weisen regelmäßig eine geringere Preissteigerungsrate auf als Abschwungsjahre (gilt auch für den Preisindex des Bruttosozialprodukts), also Jahre mit abnehmender Wachstumsrate gegenüber dem Vorjahr (1956-1958, 1961-1963, 1965-1967, 1971-1972). Der Grund für diesen unsymmetrischen Verlauf besteht darin, daß nach Überwindung einer Rezession die zunehmende Nachfrage in freie Produktionskapazitäten hineinwachsen kann und dadurch sehr schnell vergleichsweise hohe Wachstumsraten erzielt werden (siehe das Jahr 1968). Da auch von der Seite des Arbeitsangebots noch keine Engpässe vorliegen, sind nachfrageinduzierte Preissteigerungen nicht zu erwarten. Die Finanzpolitik sieht in dieser Aufschwungsphase eines Zyklus keinen Anlaß zu kontraktiven Maßnahmen, zudem würden sie in der Öffentlichkeit kaum verstanden. Mit zunehmender Auslastung des Produktionspotentials muß das Nachfragewachstum durch ein Kapazitätswachstum abgelöst werden, die erreichbaren Wachstumsraten werden bald wieder geringer. Gleichzeitig wird eine Verknappung des Angebotsspielraums Preiserhöhungen bedingen, sie werden begleitet von höheren Lohnforderungen. Abnehmende Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts gehen dann mit zunehmenden Preissteigerungsraten einher. In dieser Phase entsteht – auch in der Öffentlichkeit – der Bedarf nach antizyklischer Ausgabenpolitik, in diesem Fall zu einer Dämpfung der öffentlichen Nachfrage. Das Erfordernis einer kontraktiven Fiskalpolitik richtet sich also eher an der Preisentwicklung, besonders des Lebenshaltungskostenindex aus, nicht an der Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts. Auch wenn es widersprüchlich klingen mag: Trotz der zeitlich längeren Abschwungsphasen, gemessen an der Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts, ist der Zeitraum, der ein kontraktives Verhalten der öffentlichen Haushalte erfordert, länger als der Zeitraum, der ein expansives Verhalten erfordert. Orientiert sich der Staat bei der Bemessung seiner Ausgaben an der zyklischen Entwicklung des Sozialprodukts, dann verstärkt er die Preissteigerungen, wenn er in den Abschwungsjahren seine Ausgaben expansiv erhöht. Bei einem Vergleich der zurück-

198 Folgende Gründe sprechen für die Wahl des Preisindex für die Lebenshaltung: Er erfaßt weit mehr Einzelpreise als z. B. der Index der Erzeugerpreise industrieller Produkte und ist insofern repräsentativer; er ist relevant für die Mehrzahl der Bevölkerung; er wird in der wirtschaftspolitischen Diskussion am meisten beachtet.

199 Vgl. auch H. Giersch, Kontroverse Fragen der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 23 ff.

liegenden Wachstumszyklen zeigt sich sogar, daß sich der zeitliche Abstand zwischen der Entwicklung der Produktion und der Preise immer mehr vergrößert.²⁰⁰ Der Zyklus des Bruttosozialprodukts ist somit immer weniger als Indikator für das Erfordernis einer expansiven oder kontraktiven Fiskalpolitik geeignet. Die zurückliegenden Wachstumszyklen zeigen, daß in der Vergangenheit Perioden der Überforderung des Produktionspotentials, signalisiert durch zunehmende Preissteigerungsraten, wesentlich länger dauerten als Phasen der mangelnden Auslastung. Hinzu kommt, daß eine Rezession durch ein expansiv wirkendes Ausgabenprogramm, sowohl politisch als auch ökonomisch bedingt, schneller überwunden werden kann als ein Boom durch eine restriktive Ausgabengestaltung.²⁰¹ O. Schlecht kommt zu folgendem Ergebnis: »Nach den bisherigen Erfahrungen ist die Phase der Abschwächung, Stagnation oder Rezession viel kürzer als die Phase des Aufschwungs, des Booms und der Anpassung. Wir haben es also mit einem stark asymmetrischen Verlauf zu tun. Abgesehen von der ohnehin begrenzten Flexibilität der öffentlichen Ausgaben, bedeutet dies bei einem zu starken Gewicht der Ausgabenpolitik im Rahmen der Konjunktursteuerung, daß die öffentlichen Ausgaben insgesamt, insbesondere aber die öffentlichen Infrastrukturinvestitionen vernachlässigt werden und mittelfristig Verzerrungen und Wachstumseinbußen entstehen.«²⁰²

Das Dilemma der staatlichen Ausgabenpolitik, die unter dem doppelten Zwang der Erfüllung des Stabilitäts- und Allokationsziels steht, zeigt sich darin, daß sie aus dem dominierenden stabilitätspolitischen Erfordernis heraus in der Beanspruchung von Produktionsfaktoren immer wieder zurückstecken und den Privaten den Vortritt lassen muß.²⁰³ Der Staat gerät durch die antizyklische Ausgabenpolitik dauernd in die Gefahr, in die Rolle des konjunkturpolitischen Lückenbüßers gedrängt zu werden. Die Folge ist ein dauernder Druck auf die Investitions- und Staatsquote. Zwischen der Stabilisierungs- und der Allokationsfunktion der Ausgabenpolitik besteht insofern ein Konfliktverhältnis. Die Erfahrung lehrt, daß entgegen der herkömmlichen Annahme im theoretischen und wirtschaftspolitischen Bereich²⁰⁴ Trend und Zyklus nicht unabhängig voneinander sind, sondern daß der Zyklus den Trend negativ beeinflusst hat. Die Strategie der Stabilisierungspolitik muß neben dem Ziel der

200 Vgl. H. J. Schmahl, Erstmals Stagflation in der Bundesrepublik Deutschland – Ursachen und Konsequenzen. Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 17. Jahr (1972), S. 132.

201 Vgl. Jahresgutachten 1971, Z. 100, 255. Beweis hierfür sind die Stabilisierungsprogramme im fünften Wachstumszyklus. Vgl. Kap. 3.4.1.1

202 O. Schlecht, Erfahrungen und Lehren aus dem jüngsten Konjunkturzyklus, a.a.O., S. 57.

203 »Diese Asymmetrie bedroht jede mittelfristige Finanzplanung: Jahre der übermäßigen Expansion, in denen sich der Staat kontraktiv verhalten soll, werden nur vergleichsweise selten einmal von Zeiten unterbrochen, in denen dem Staat erlaubt ist, aus Gründen der Rezessionsbekämpfung zurückgestellte Ausgaben nachzuholen.« Jahresgutachten 1970, Z. 255. Vgl. auch Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 4/1972, S. 16

204 Vgl. L. Stirnberg, Bemerkungen zum Problem der Beziehungen zwischen Trend und Zyklus. In: B. Gahlen (Hrsg.), Wachstumszyklen und Einkommensverteilung. Tübingen 1974, S. 59.

Vollbeschäftigung und der Preisniveaustabilität auch ihre Auswirkungen auf die notwendige kontinuierliche und bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Diensten und damit auch auf das Wirtschaftswachstum beachten.

Das Ziel einer Erhöhung der Staatsquote setzt für das modellmäßige Konzept der antizyklischen Ausgabenpolitik einen symmetrischen Konjunkturverlauf voraus. Diese Bedingung ist nicht erfüllt. Die möglichen Konsequenzen sind aufgezeigt worden. Daran anschließend muß die zweite eingangs dieses Abschnitts gestellte Frage beantwortet werden, ob sich die Gebietskörperschaften im Wachstumszyklus auch tatsächlich antizyklisch verhalten und wie sie damit das aufgezeigte Spannungsverhältnis in ihrer Ausgabenpolitik gelöst haben. Dazu wird die jährliche

Tabelle 30:

Die jährliche Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und Investitionen, 1961-1972 (in Wachstumsraten und jew. Preisen)

Jahr	Ausgabenart	BSP	Öffentl. Gesamthaushalt	Invest. insges. ²	davon Sachinv.	Invest. Anteil ³	BAI ⁴	Invest. Anteil ⁵
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
1961		10,0	10,7	—	—	28,9	18,3	3,38
1962		8,2	12,9	12,5	23,8	28,8	24,8	3,89
1963		6,5	8,4	7,8	14,3	28,6	16,0	4,23
1964		9,6	9,3	12,1	17,4	29,3	20,2	4,65
1965		9,5	10,0	10,8	6,9	29,5	3,5	4,39
1966		6,5	4,2	— 7,1	±0,0	26,3	4,1	4,28
1967		1,0	6,6	5,5	0,9	26,1	—12,3	3,72
1968		9,0	2,1	— 4,7	— 0,9	24,3	11,8	3,81
1969		12,1	9,9	12,2	13,4	24,8	13,5	3,86
1970		13,3	13,0	15,3	22,9	25,3	26,2	4,30
1971		10,6	15,5	16,4	16,5	25,6	6,3	4,92
1972 ⁶		9,2	11,2	4,0	3,5	23,9	— 2,4	3,67
1973		11,6	11,1	6,5	5,9	22,9	1,0	3,43

1 Die Investitionstätigkeit der Gebietskörperschaften wird zum Zeitpunkt der Kassenwirksamkeit (Finanzstatistik) und der Produktionswirksamkeit (VGR) aufgezeigt. Bei produktionswirtschaftlicher Betrachtung (Wirkung auf den Einkommenskreislauf) sind Tendenzwenden in der Investitionstätigkeit zeitlich eher zu erkennen als bei kassenmäßiger Betrachtung (Bezahlung der Investitionen), die den letzten Schritt der Durchführung einer Investition darstellen. Prinzipielle Unterschiede zeigen sich in beiden Betrachtungsweisen nicht, nur eine Phasenverschiebung in den Zyklen der Investitionstätigkeit (z. B. die Stagnation der Investitionstätigkeit Mitte der sechziger Jahre umfaßt in der Kassenbetrachtung die Jahre 1966-1968, in der Produktionsbetrachtung die Jahre 1965-1967). Auch der Aufschwung in der Investitionstätigkeit kündigt sich in produktionswirtschaftlicher Sicht ein Jahr an (1968 gegenüber 1969).

2 In der Abgrenzung der Finanzstatistik

3 Investitionen in % der öffentlichen Gesamtausgaben

4 Bruttoanlageinvestitionen in der Abgrenzung der VGR

5 Bruttoanlageinvestitionen in % des Bruttosozialprodukts

6 Ab 1972 vorläufige Ergebnisse

Investitions- und Aufgabenentwicklung aufgezeigt (Tab. 30). Gleichzeitig werden die Konsequenzen des tatsächlichen Verhaltens für das Ziel einer höheren Staatsquote herausgestellt.

Der Tabelle ist zu entnehmen, daß sich die öffentlichen Investitionen überwiegend prozyklisch entwickelt und die Konjunkturschwankungen eher verstärkt, nicht aber die Zyklen geglättet haben.²⁰⁵ Weder konnte die Investitionstätigkeit die Rezession 1966/67 verhindern noch wurde der Boom 1969/70 gedämpft. Die tendenziell gleiche Aussage gilt für die öffentlichen Gesamtausgaben (vgl. Schaubild 1). Im einzelnen ergibt sich für die Konjunkturphasen das folgende Bild:

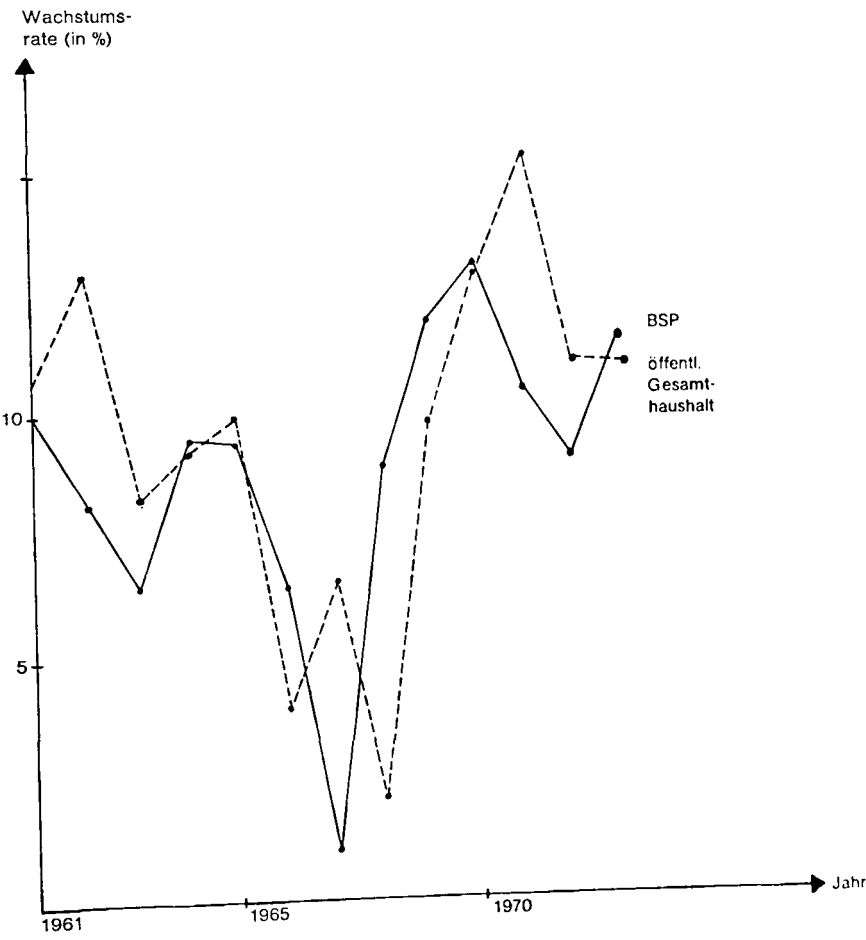
- In den drei Abschwungsjahren 1961-1963, die durch hohe Preissteigerungen gekennzeichnet sind, hat der Staat seine Gesamtausgaben und seine Investitionen überproportional zum Bruttosozialprodukt erhöht. Das gilt besonders stark für die Sachinvestitionen.
- In den sich anschließenden Aufschwungsjahren zeigt er 1965 Ansätze zu einem antizyklischen Verhalten, die von den Gesamtausgaben, nicht aber von den Investitionen ausgehen.
- Die Rezession 1966/67 haben die öffentlichen Haushalte nicht verhindern können, sie haben sogar einen Beitrag zur Abschwächung der Konjunktur geleistet, vor allem durch einen starken Rückgang der Investitionen. 1967 mußte der Staat bei rückläufiger privatwirtschaftlicher Nachfrage zu expansiven finanzwirtschaftlichen Maßnahmen greifen. Dennoch sind die Investitionen trotz zweier Investitions Haushalte des Bundes nur geringfügig gestiegen, auch mit den Gesamtausgaben hat er sich nur schwach antizyklisch verhalten. Die Staatsquote ist entsprechend gestiegen, die Investitionsquote dagegen weiter gesunken.
- In den Aufschwungsjahren 1968/69, bei wieder zunehmenden Preissteigerungen, haben die öffentlichen Haushalte sowohl mit den Gesamtausgaben als auch mit den Investitionen kontraktiv gewirkt. Die Staatsquote ist deutlich gesunken. In produktionswirtschaftlicher Betrachtung zeigt sich dagegen ein expansives Investitionsverhalten des Staates.
- In der folgenden Abschwungsphase von Mitte 1970 bis Mitte 1972 haben sich die öffentlichen Haushalte bei rasch zunehmenden Inflationsraten anfangs expansiv und in bezug auf die Preisentwicklung prozyklisch verhalten. 1970 und im ersten Halbjahr 1971 haben sie massiv versucht, ihre Investitionsausgaben überproportional auszudehnen. Die ersten Ansätze zu einer antizyklischen Politik gehen – wie 1965 – von den Sachinvestitionen aus.

Speziell für die Entwicklung der Investitionen im fünften Wachstumszyklus lassen sich folgende Aussagen treffen:

- In der Rezession, bei sinkenden Preissteigerungsraten (1966-1968), hat der

205 Vgl. auch Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 4/1972, S. 13; U. Hoffmann, Struktur und Wachstum der öffentlichen Investitionen, a.a.O., S. 32 f.

Schaubild 1
Vergleich der Entwicklung von Bruttosozialprodukt
und öffentlichem Gesamthaushalt, 1961 – 1973



Staat seine Chance zur Erhöhung der Investitionen nicht genutzt. Der Investitionsanteil an den Gesamtausgaben ist seit 1965 deutlich gesunken.

– Im sich anschließenden Boom, bei zunehmenden Inflationsraten (1969-1971), hat er versucht, seinen Nachholbedarf zu befriedigen. Der Investitionsanteil hat sich auch entsprechend erhöht, aber bei weitem noch nicht wieder den Stand von Anfang der sechziger Jahre erreicht. Bei diesen Bemühungen wurde er voll von der mitverursachten Inflation getroffen.

– Zur Bekämpfung der inflationären Preissteigerungen bedienten sich die öffentlichen Haushalte seit dem zweiten Halbjahr 1971 (in produktionswirtschaftlicher Betrachtung) des Instruments der öffentlichen Investitionen, insbesondere der Sachinvestitionen (wie bereits 1965). Die Gesamtausgaben sind beide Male noch stabilitätswidrig gestiegen.

– »Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die konjunkturpolitisch motivierten Variationen der staatlichen Investitionsausgaben die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt haben. Teils entsprachen sie nicht der konjunkturellen Situation (1965/66) oder waren zu eindeutig am Preisziel ausgerichtet (1971/72); teils war das timing falsch (Ende 1969) oder aber die unmittelbaren Wirkungen gering (1967/68).«²⁰⁶

Die Abschwungsphase von Mitte 1970 bis Mitte 1972 deutet erstmals auf einen zweiten Aspekt der Dilemmasituation zwischen Inflation und Erhöhung der Staats- und Investitionsquote hin.²⁰⁷ Sie war gekennzeichnet durch eine Verlangsamung des Exportanstiegs, eine geringe Zunahme der privaten Investitionen und einen

Tabelle 31:

Die Preisentwicklung in konjunkturellen Abschwungsphasen (II/65–II/67 und II/70–III/72), in % (Jahresraten)

Nachfrage- art	Staatliche Nachfrage			Private Nachfrage		BSP
	insg.	Konsum	Invest.	Konsum	Invest.	
Periode	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
II/65–II/66	5,5	7	1,5	3,5	3	3,5
III/66–II/67	2,5	3	–3	2	0,5	1,5
II/70–IV/70	10	10	10	4	8,5	7
I/71–III/72	9	8,5	6,5	5,5	4,5	6,5

Quelle: Enquete für die Bauwirtschaft, Bd. I, a. a. O., S. 177.

²⁰⁶ Enquete über die Bauwirtschaft, Bd. I, a. a. O., S. 187.

²⁰⁷ Vgl. im einzelnen die Diskussion in Kap. 3.3.

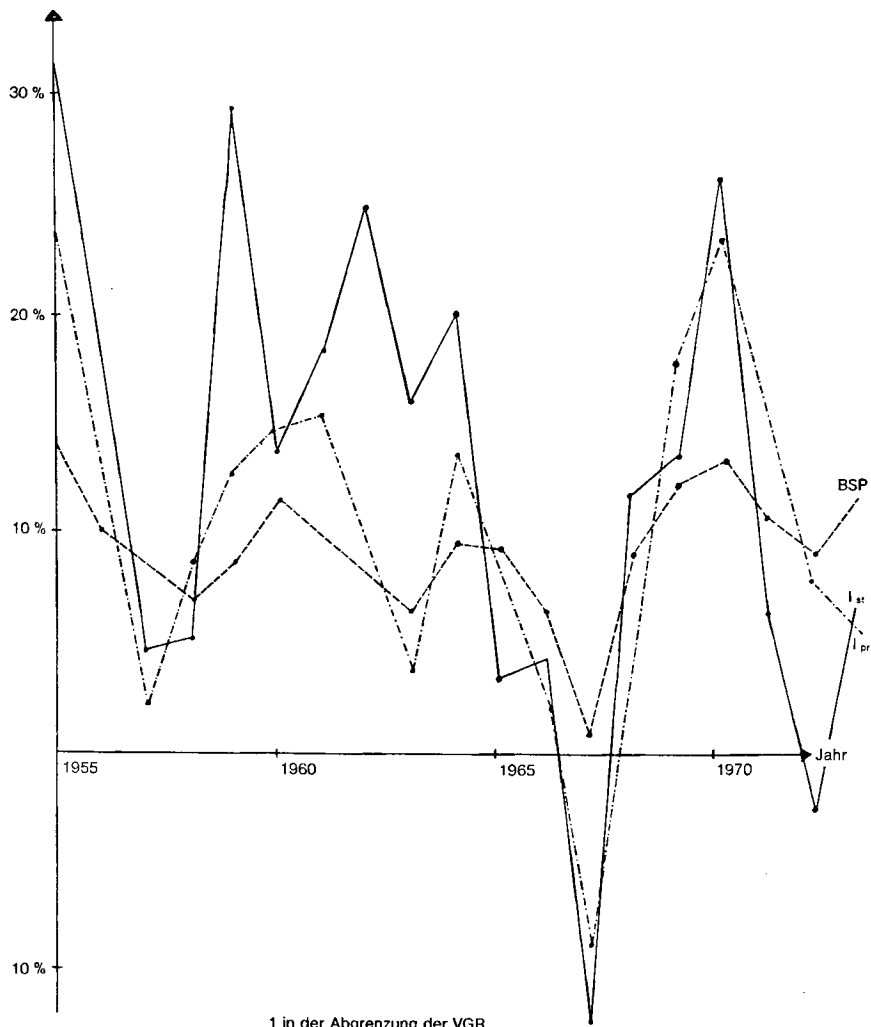
noch kräftigen, aber abnehmenden Zuwachs der Baupreise. Nach dem Konzept der antizyklischen Ausgabenpolitik hätten die öffentlichen Haushalte die fehlende Nachfrage ausfüllen müssen und dabei zugleich Gelegenheit gehabt, den aufgestauten Bedarf an Infrastrukturinvestitionen teilweise zu befriedigen. Im Gegensatz dazu haben die Gebietskörperschaften die öffentlichen Investitionen gekürzt (in produktionswirtschaftlicher Betrachtung ab dem zweiten Halbjahr 1971 mit Schwerpunkt bei den Bauinvestitionen). Der Grund für dieses Verhalten lag in den anhaltend hohen Preissteigerungsraten. Die veränderte Preisentwicklung kommt in einem Vergleich mit der Abschwungsphase von Mitte 1965 bis Mitte 1967 zum Ausdruck (Tab. 31).

Diese Aufstellung zeigt an, daß es besonders bei der Investitionsnachfrage in der Abschwungsphase 1970-1972 zu höheren Preissteigerungen kam als in der Abschwungsphase zuvor. Die Inflation ist kein ausschließliches Kennzeichen des Zyklus mehr, sie ist zu einem Trendproblem geworden und beginnt den Wachstumszyklus zu überlagern. Die Identifikation von Auf- und Abschwungsphase im Zyklus wird dadurch erschwert. Die veränderte, weniger ausgeprägte Form des Wachstumszyklus hat Konsequenzen für die staatliche Ausgabenpolitik. Eine expansive, gezielte Erhöhung der öffentlichen Ausgaben in der Abschwungsphase ist nur noch bedingt möglich, da die hohen Preissteigerungsraten dies nicht zulassen. Vielmehr ist eine zurückhaltende Ausgabengestaltung geboten. Eine erfolgreiche Inflationsbekämpfung war auf diese Weise allerdings nicht möglich. Betroffen wurde durch die Kürzung der staatlichen Investitionsausgaben nicht die Inflation, sondern der Ausbau der Infrastruktur. Die Strategie der globalen Steuerung der Nachfrageströme erwies sich als ein weitgehend erfolgloses Vorgehen. Zudem führte sie zu ungewollten strukturellen Nebenwirkungen (vgl. Bausektor), die letztlich eine erfolgreiche Stabilitätspolitik zusätzlich erschweren.²⁰⁸ Die konjunkturelle Abschwungsphase der Jahre 1971/72 hat erneut, dieses Mal unter einem anderen Aspekt, drastisch deutlich gemacht, daß die Erfüllung des Stabilitätsziels zur unabdingbaren Voraussetzung einer ausgabenintensiven Reformpolitik wird.

Zusätzlichen Aufschluß über das Investitionsverhalten des Staates gibt ein Vergleich der Entwicklung der privaten und öffentlichen Investitionen im Konjunkturablauf (Schaubild 2). Es ist deutlich zu sehen, daß vor allem im fünften Wachstumszyklus die öffentlichen parallel zu den privaten Investitionen verlaufen sind. Überprüft man somit die Haushaltspolitik in der Bundesrepublik danach, inwieweit sie konjunkturgerecht war, so zeigt sich für den Zeitraum 1960-1970 zusammenfassend, » . . . daß die öffentlichen Haushalte überwiegend Schwankungen des Aus-

²⁰⁸ Von Ausgabenkürzungen der öffentlichen Haushalte wird vorwiegend die Bauindustrie, hier insbesondere der Tief- und Straßenbau betroffen. Gesamtwirtschaftlich sind solche Ausgabenkürzungen um einige Milliarden DM nicht sehr wirkungsvoll, den schwerpunktmäßig betroffenen Bausektor stellt ein solcher Nachfrageausfall dagegen vor schwerwiegende Probleme.

Schaubild 2
 Vergleich der Entwicklung des Bruttosozialprodukts,
 der privaten und der staatlichen Investitionen,¹
 1955 – 1973 (in jew. Preisen)



lastungsgrades um die . . . Vollbeschäftigungszielgröße verstärkt und nicht geglättet haben, also eher prozyklisch als antizyklisch waren.«²⁰⁹

Die Stabilisierungspolitik der Bundesregierung läßt sich somit durch zwei Asymmetrien kennzeichnen, die sich als Hemmnis für eine Erhöhung der Staatsquote erwiesen haben:

- die Dominanz ausgaben- gegenüber einnahmenorientierter Instrumente in der fiskalpolitischen Stabilisierungsstrategie;
- die zeitlich längeren Boom- gegenüber Rezessionsphasen mit dem daraus resultierenden Zwang zu einer überwiegend restriktiven Haushaltspolitik.

Diese empirisch nachgewiesenen charakteristischen Kennzeichen der Stabilisierungspolitik haben bei einem streng antizyklischen Verhalten der öffentlichen Haushalte zur Konsequenz, daß ein anhaltender Druck auf ihre Ausgaben- und Investitionsquote ausgeübt wird. Der Staat hat sich nun in der Realität nicht modellmäßig antizyklisch verhalten, vielmehr ist das Überwiegen einer prozyklischen Ausgabengestaltung zu erkennen. Eine generalisierbare und allgemeingültige Aussage über das ausgabenpolitische Verhalten sowohl bei den Gesamt- als auch den Investitionsausgaben ist allerdings kaum möglich. Aus der Entwicklung der Ausgaben- und Investitionsquote ist aber erkennbar, daß das prozyklische Verhalten des Staates in den Abschwungs- und Aufschwungsjahren nicht gleich intensiv war. So hat die prozyklische Ausgabenpolitik in der Rezession 1966/67 zu einem deutlichen Rückgang in der Investitionsquote geführt, die durch das gleichfalls prozyklische Verhalten im folgenden Aufschwung nicht aufgeholt werden konnte (1965: 29,5 %, 1971: 25,6 %). Die Staatsquote ist über den gewählten Zeitraum dagegen praktisch konstant geblieben (1965: 30,2 %, 1971: 29,8 %). Diese Erfahrungen besonders des fünften Wachstumszyklus, der als erster global gesteuert wurde, zeigen, daß innerhalb der öffentlichen Gesamtausgaben primär die Investitionen zur Konjunktursteuerung eingesetzt werden (wie auch bereits eine Analyse der Stabilisierungsprogramme im fünften Zyklus deutlich gemacht hat). Das ist auch an der größeren Schwankungsbreite der Investitionsausgaben insgesamt und darin wieder der Sachinvestitionen gegenüber den Gesamtausgaben zu sehen. Wenn überhaupt, so verhalten sich die öffentlichen Haushalte mit den Investitionsausgaben ansatzweise antizyklisch (vgl. 1965, 1972). Daraus folgt, daß ein Druck besonders auf die öffentliche Investitionsquote nicht lediglich als Folge der identifizierten Asymmetrien der praktizierten Stabilisierungspolitik erklärt werden kann, sondern auch bei Vorliegen einer überwiegend prozyklischen Ausgabengestaltung. Dabei ist auf die unterschiedliche Intensität des prozyklischen Verhaltens

209 D. Biehl, Budget und Konjunktur. Zur Analyse der Wirkungen öffentlicher Haushalte. Kiel 1971, S. 4; vgl. auch D. Biehl, G. Hagemann, K. H. Jüttemeier, H. Legler, Zu den konjunkturellen Wirkungen der Haushaltspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1960-1970. Die Weltwirtschaft 1971, H. 2, S. 146; S. Heckhausen, Ausgaben- oder einnahmenorientierte Finanzpolitik als Konzept der Konjunktursteuerung? a.a.O., S. 149.

im Boom und in der Rezession und auf die Dominanz der Variation der Investitionsausgaben, besonders der Sachinvestitionen, zur Konjunktursteuerung abgestellt. Hinzu kommt, daß der Staat auch in einer konjunkturellen Abschwungsphase seinen Staats- und Investitionsanteil nicht bewußt erhöhen kann, wenn diese durch hohe Preissteigerungsraten gekennzeichnet ist, deren Bekämpfung Priorität zukommt. Zu diesen angestellten Überlegungen muß nun ausdrücklich hinzugefügt werden, daß sie lediglich einige Anhaltspunkte zur nachträglichen Erklärung der Entwicklung von Staats- und Investitionsquote im fünften, besonders prägnant ausgeprägten Wachstumszyklus liefern sollen und können. Ihre Generalisierung ist in dieser Form nicht zulässig. Ein allgemeiner Erklärungsansatz des staatlichen Investitionsverhaltens wird im anschließenden Kapitel angestellt.

Tabelle 32:

Die Entwicklung der Gesamtausgaben und Investitionen der Gebietskörperschaften, 1966-1972 (in Wachstumsraten und in jew. Preisen)

Gebietskörperschaft	Bund			Länder			Gemeinden		
	Gesamtausg.	Invest. insg.	Sachinv.	Gesamtausg.	Invest. insg. ¹	Sachinv.	Gesamtausg.	Invest. insg. ²	Sachinv.
Jahr	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1966	4,3	-3,0	3,0	5,7	-	0	4,9	-2,9	-1,3
1967	11,7	30,4	20,1	3,1	-5,9	-4,3	0	-8,4	-8,1
1968	1,3	-5,8	-11,0	5,0	-2,7	0	5,2	4,6	5,9
1969	8,7	9,5	20,7	6,9	4,6	6,7	12,3	12,6	14,6
1970	7,0	10,6	12,6	16,0	18,4	33,3	18,7	21,8	22,4
1971	12,1	20,2	13,6	15,0	6,6	8,8	19,3	21,2	19,8
1972 ³	12,4	9,1	3,4	12,9	9,7	-2,7	10,5	4,8	5,4
1973	10,0	7,0	-2,1	15,6	15,1	10,0	12,3	7,2	6,9

Quelle: Finanzberichte der Bundesregierung

1 ohne Übertragungen, Darlehen und Beteiligungen an Verwaltungen.

2 mit Übertragungen, Darlehen und Beteiligungen an Verwaltungen.

3 Ab 1972 vorläufige Ergebnisse.

Bisher wurde das Verhalten der öffentlichen Haushalte insgesamt im Konjunkturverlauf diskutiert. Im folgenden wird differenziert auf das Ausgabenverhalten der einzelnen Gebietskörperschaften eingegangen, allerdings beschränkt für den fünften Wachstumszyklus. Dabei sind deutliche Unterschiede erkennbar (Tab. 32). Die folgenden Aussagen lassen sich aus dieser Darstellung ablesen:

— Die Ausgabenentwicklung des Bundes ist durch starke Unregelmäßigkeiten ge-

kennzeichnet.²¹⁰ Die Schwankungen in den Investitionsausgaben sind extrem stark. Das Investitionsverhalten scheint weniger sachlich als vielmehr politisch und von einmaligen Sondereinflüssen determiniert zu sein.

– Die Länder haben sich sowohl mit den Gesamtausgaben als auch mit den Investitionen eindeutig prozyklisch verhalten.²¹¹

– Auch die Gemeinden haben sich mit beiden Ausgabearten prozyklisch verhalten. Aussagen über die von den Staatseinnahmen ausgehenden Entzugswirkungen sind damit in allen Fällen nicht getroffen. Für das expansive Verhalten der Länder und Gemeinden sind in erster Linie die Personalausgaben verantwortlich, für das prozyklische Verhalten die Investitionsausgaben.²¹²

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß das Ausgabenverhalten der Gebietskörperschaften kaum konjunkturgerecht war. Ansätze dazu sind nur beim Bund erkennbar. Sie wurden aber durch das prozyklische Verhalten der Länder und Gemeinden häufig zunichte gemacht. Besonders auffällige Beispiele des unkoordinierten Vorgehens der Gebietskörperschaften sind die Jahre 1967 und 1970/71. So versuchte der Bund durch zwei Investitionsprogramme, die Rezession von 1966/67 durch eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu überwinden. Die Länder und Gemeinden kürzten dagegen besonders ihre Investitionsausgaben. Die beiden Konjunkturprogramme des Bundes reichten gerade aus, einen Rückgang der öffentlichen Investitionen insgesamt zu verhindern.²¹³ Der seit 1964 anhaltende Rückgang der Investitionsquote dagegen konnte nicht aufgehalten werden.²¹⁴ 1971 versuchte die staatliche Finanzpolitik, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu dämpfen.²¹⁵ Ausdruck dieser Bemühungen war das Stabilisierungsprogramm vom Mai des Jahres. An die vorgesehenen Ausgabenbeschränkungen hielt sich aber allein der Bund. Länder und Gemeinden verhielten sich dagegen weiter expansiv. Der Versuch zur Konjunkturdämpfung 1972 wurde wiederum primär vom Bund getragen, bei allen Gebietskörperschaften trugen die Investitionen die Hauptlast. Ausgabenpolitische Maßnahmen zur Boombekämpfung sind somit weniger effizient als zunächst angenommen, da die Gebietskörperschaften nicht koordiniert vorgehen und die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf Länder und Gemeinden gering sind.

210 Vgl. Finanzbericht 1973, S. 166.

211 Vgl. Finanzbericht 1971, S. 165; Finanzbericht 1973, S. 202.

212 Vgl. D. Biehl, K. H. Jüttemeyer, H. Legler, Zu den konjunkturellen Effekten der Länder- und Gemeindehaushalte in der Bundesrepublik Deutschland 1960-1974. Die Weltwirtschaft, H. 1/1974, S. 47.

213 »Die expansiven Wirkungen des Bundeshaushalts haben . . . von den tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen her gesehen, nicht ausgereicht, die kontraktiven Wirkungen der Länder und Gemeindehaushalte zu kompensieren.« Jahresgutachten 1967, Z. 171; auch Jahresgutachten 1967, Z. 141.

214 Vgl. Jahresgutachten 1967, Z. 173.

215 Vgl. Jahresgutachten 1971, Z. 156 ff.

3.4.1.3 Erklärungsansatz des staatlichen Investitionsverhaltens

Die überwiegend prozyklische Investitionstätigkeit der öffentlichen Haushalte wird im folgenden ansatzweise erklärt. Ausgangspunkt ist die These, daß der Investitionsspielraum der Gebietskörperschaften abhängig von der laufenden Einnahmenentwicklung, der Höhe der laufenden Ausgaben und politischen Sonderfaktoren ist, weniger dagegen von der sachlichen Notwendigkeit für eine Erhöhung der Investitionsquote.²¹⁶ Die öffentlichen Haushalte sind somit zu einem prozyklischen Ausgabenverhalten praktisch gezwungen, ein antizyklisches Verhalten wird durch die Einnahmenentwicklung erschwert. Diese Aussage muß erläutert werden.

(1) Die laufenden Einnahmen der öffentlichen Haushalte nehmen in etwa gleichläufig zum Bruttosozialprodukt zu, wegen der Veranlagungsdauer der Steuereinnahmen allerdings mit zeitlicher Verzögerung.

Tabelle 33:

Die Höhe der öffentlichen Investitionen in Abhängigkeit von der Veränderung des Überschusses in der laufenden Rechnung, 1961–1972 (in Mrd. DM)

Jahr	Überschuß in der lfd. Rechnung	Veränderung des Überschusses der lfd. Rechnung	jährl. Veränderung der Investitionen insg.
1961	24,9	–	–
1962	25,1	+ 0,2	+ 3,4
1963	24,3	– 0,8	+ 2,4
1964	27,0	+ 2,7	+ 4,0
1965	25,7	– 1,3	+ 4,0
1966	25,6	– 0,1	– 2,9
1967	21,5	– 4,1	+ 2,1
1968	25,9	+ 4,4	– 1,9
1969	40,2	+14,3	+ 4,7
1970	35,2	– 5,0	+ 6,6
1971	36,3	+ 1,3	+ 8,1
1972 ¹	41,0	+ 4,7	+ 2,3
1973 ¹	47,5	+ 6,5	+ 3,9

Quelle: Finanzberichte, ab 1967.

¹ Schätzung.

²¹⁶ Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 4/1972, S. 18; H. Karrenberg, Das Nachfrageverhalten der Gebietskörperschaften im Funktionsbereich Allgemeine Verwaltung. RWI-Mitteilungen, 23. Jg. (1972), S. 51, 64 ff.; U. Hoffmann, Struktur und Wachstum der öffentlichen Investitionen, a.a.O., S. 37.

(2) Die laufenden Ausgaben der öffentlichen Haushalte entwickelten sich relativ kontinuierlich im Zeitablauf, ihre Zuwachsraten waren immer positiv.

(3) Für die Durchführung der staatlichen Investitionen verbleibt mithin der Überschuß in der laufenden Rechnung. Einnahmeschwankungen führen – mit einer entsprechenden zeitlichen Verzögerung – zu Schwankungen in der Höhe der Investitionsausgaben. Denn die Gebietskörperschaften finanzieren ihre Investitionsausgaben zum größten Teil (rd. 80 %) aus laufenden Einnahmen.²¹⁷ Die Schwankungen in den Wachstumsraten der Investitionen sind dann auch erheblich größer als die der laufenden Ausgaben.

Der Investitionsbedarf der Gebietskörperschaften ist faktisch immer größer als die vorhandenen finanziellen Mittel. Wenn nun die Einnahmen konjunkturbedingt steigen, so liegt es für die politischen Entscheidungsinstanzen aller Haushaltsebenen nahe, diese Mittel auch zu verausgaben. Andererseits wirkt sich eine konjunkturell bedingte Verringerung der Zunahme der laufenden Einnahmen am ehesten in einer Kürzung der Sachinvestitionen aus, da die laufenden Ausgaben nur in geringem Maße an die laufende Einnahmeentwicklung angepaßt werden können.

Die Abhängigkeit der öffentlichen Investitionen von der Veränderung des Überschusses in der laufenden Rechnung wird für den öffentlichen Gesamthaushalt dargestellt (Tab. 33; Schaubild 3).

Das Schaubild zeigt, daß die staatlichen Investitionsausgaben auf die Veränderung des Überschusses in der laufenden Rechnung in gleicher Richtung reagieren, allerdings mit einer zeitlichen Verzögerung von einem Jahr. In den Jahren 1971/72 ist dieser Zusammenhang allerdings unterbrochen.

Die Abhängigkeit der Investitionstätigkeit von der Einnahmenentwicklung ist besonders ausgeprägt bei den Gemeinden. Da diese rund zwei Drittel der Sachinvestitionen und zwei Fünftel der Investitionen insgesamt durchführen, ist eine gesonderte Betrachtung ihres Ausgabenverhaltens notwendig. Für die Finanzierung der Investitionen steht ihnen (wie auch den übrigen Gebietskörperschaften) als Eigenmittel die Differenz zwischen laufenden Einnahmen und Ausgaben zur Verfügung. Die laufenden Ausgaben, deren Entwicklung sie nicht steuern können, haben sich auch im kommunalen Bereich überproportional ausgedehnt.²¹⁸ Hinzu kommt, daß die Gemeinden keine Gesetzgebungshoheit zur Beeinflussung der laufenden Einnahmen haben.²¹⁹ So erwirtschaftete der laufende Haushalt immer weniger Ei-

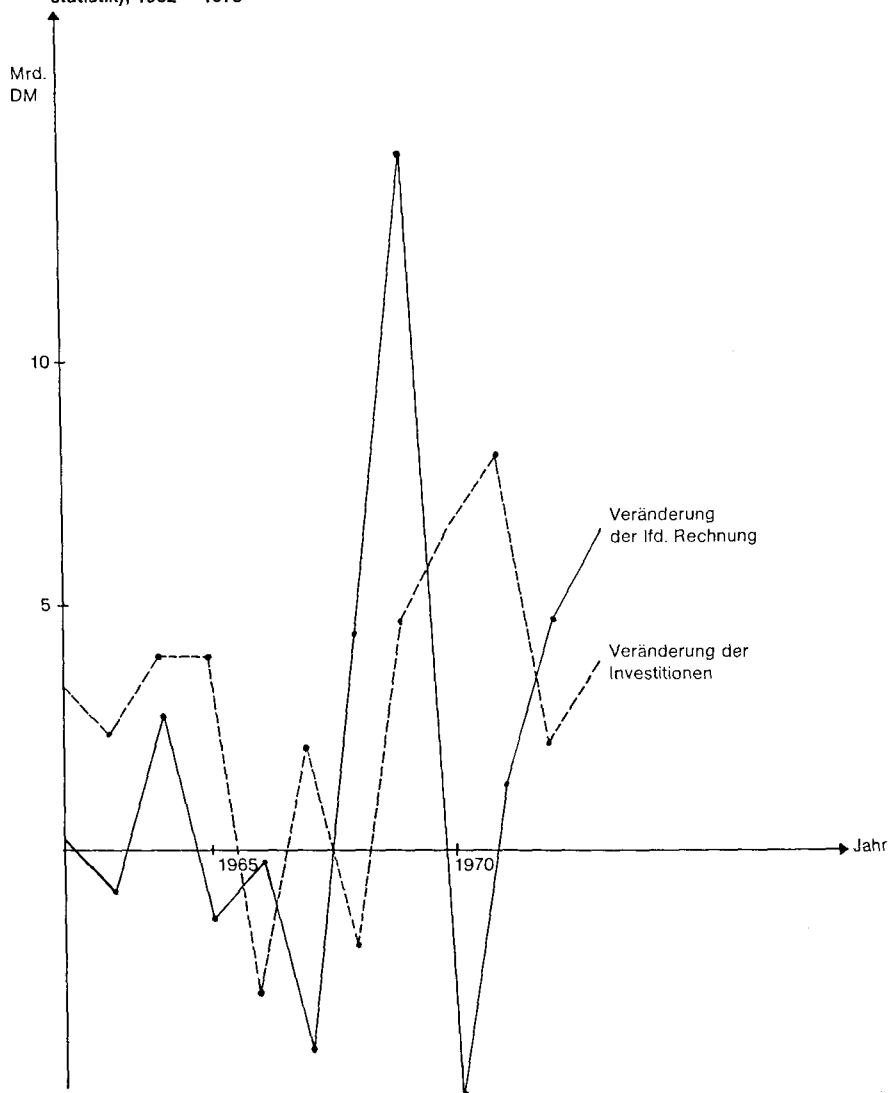
217 Vgl. U. Hoffmann, *Struktur und Wachstum der öffentlichen Investitionen*, a.a.O., S. 38.

218 Im Zeitraum 1961–1973 sind die Gesamtausgaben der Gemeinden um 250,5 % gestiegen, die Personalausgaben um 286,8 %, die Sozialleistungen um 319,4 %, der Schuldendienst um 399,4 %, die Sachinvestitionen um 248,5 %. Vgl. D. Lenz, *Haushaltsanalyse 1974*. Der Städtetag, Jg. 27 (1974), S. 6.

219 Vgl. Art. 105 GG; Die Gemeindefinanzen in den letzten Jahren. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 12/1970, S. 18. Auch die Einnahmen der Gemeinden werden also überwiegend von Faktoren bestimmt, auf die sie selbst keinen Einfluß nehmen können. Vgl. E. Bernauer, *Mittelfristige Finanzplanung der Gemeinden*. Der Gemeindehaushalt, 69. Jg. (1968), S. 105.

Schaubild 3

Die Veränderung des Überschusses der laufenden Rechnung des öffentlichen Gesamthaushalts und der Investitionsausgaben (in der Abgrenzung der Finanzstatistik), 1962 – 1973



genmittel zur Finanzierung der Investitionen. Diese muß daher in hohem Maße über eine Fremdfinanzierung vorgenommen werden.²²⁰ Die Finanzierungsstruktur der Gesamtausgaben der Gemeinden wird in Tab. 34 dargestellt.

Tabelle 34:

Die Finanzierungsstruktur der Gemeindeausgaben, 1963–1971

Periode	Anteil am Steueraufkommen insgesamt (1)	Steuer- finanzierungs- quote (2)	Kredit- finanzierungs- quote (3)
1963–1966	12,8 ¹	32,4	10,8
1966–1971	12,4	31,5	7,2
1971–1973 ²	11,6	30,6	10,1

1 gilt für 1961–1966.

2 vorläufige Werte.

Die strukturelle Schwäche der kommunalen Haushalte wird aus folgenden Punkten deutlich:

- Der Anteil der Gemeinden am Gesamtsteueraufkommen ist gering und zudem noch rückläufig (1961: 13,3 %, 1966: 12,5 %, 1972: 12,9 %).²²¹ Entsprechend ist der Anteil der Steuern an ihren Gesamteinnahmen (1963: 46,5 %, 1972: 39,4 %) und an der Finanzierung der Gesamtausgaben (1963: 34,6 %, 1972: 30,9 %) gesunken.
- Als Folge des zurückgehenden Anteils der Eigenmittel müssen die Gemeinden ihre Investitionsausgaben in steigendem Maße durch Kreditaufnahme und Zuweisungen von Bund und Ländern finanzieren. So ist ihr Anteil an den öffentlichen Ge-

220 Vgl. D. Lenz, Haushaltsanalyse 1971, Der Städtetag, Jg. 24 (1971), S. 6.

221 Vgl. Finanzbericht 1971, S. 39; Finanzbericht 1973, S. 55. – Aufgrund der Gemeindefinanzreform 1970 wird erwartet, daß der Gemeindeanteil wieder auf den Wert von Anfang der sechziger Jahre steigt. Durch die Finanzreform haben die Gemeinden ihre Einnahmen im Zeitraum 1970–1972 um 10 Mrd. DM erhöht, da der Einnahmenezuwachs aus der Beteiligung an der Lohn- und Einkommensteuer größer war als die Einnahmeneinbuße aus dem Verzicht auf einen Teil der Gewerbesteuer. Ohne die Gemeindefinanzreform wäre ihr Anteil am Gesamtsteueraufkommen auf rd. 10 % gesunken. So ist er 1974 bereits auf 13,3 % angestiegen, ein weiterer Anstieg ist zu erwarten (Finanzbericht 1974, S. 53, 177). Dennoch hat sich – nach Krumstieck und Lenz – an der strukturell bedingten Finanznot der Gemeinden wenig geändert. Vgl. Die Einnahmen der Gebietskörperschaften seit 1960. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 8/1971, S. 19; J. Körner, Steuerflut treibt Steuerquote auf 23,8 %. IFO-Schnelldienst, Nr. 8/1973, S. 12; R. Krumstieck, Zwischenbilanz zur Gemeindefinanzreform. Archiv für Kommunalwissenschaften, 10. Jg. (1971), S. 63; D. Lenz, Haushaltsanalyse 1974, a.a.O., S. 5; Neuere Tendenzen der Gemeindefinanzen. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 7/1973, S. 19.

samtschulden von 1960: 2,4 %, auf 1968: 29,5 % gestiegen.²²² Gleichzeitig hat der Anteil der Zuweisungen der übergeordneten Haushaltsebenen an ihren Einnahmen zugenommen (Anteil der Länderzuweisungen 1961: 21 %, 1970: 28 %).²²³ Bund und Länder kontrollieren damit rund die Hälfte der Investitionstätigkeit der Gemeinden.²²⁴

Die strukturelle Schwäche der kommunalen Haushalte zeigt sich also in den abnehmenden Mitteln zur Eigenfinanzierung der Investitionen bei gleichzeitig steigenden laufenden und investiven Ausgaben.²²⁵ Die daraus resultierende Einengung des finanziellen Spielraums²²⁶ hat zwei Konsequenzen: einmal bedingt sie ein überwiegend prozyklisches Ausgabenverhalten im Konjunkturablauf, zum anderen eine Einengung des faktischen Autonomiebereichs. Das prozyklische Ausgabenverhalten resultiert daraus, daß sie sich weniger an gesamtwirtschaftlichen Kriterien²²⁷ als vielmehr an ihrer Einnahmenentwicklung ausrichten. Die Einnahmen entwickeln sich aber überwiegend prozyklisch, sowohl die Steuern (Gewerbesteuer, Lohn- und veranlagte Einkommensteuer) als auch die Finanzzuweisungen von den übergeordneten Haushaltsebenen.²²⁸ Nach der Höhe der laufenden Einnahmen orientiert sich zudem ihre Kreditaufnahme. Denn sie müssen bestimmte Verschuldungsgrenzen (zumeist eine bestimmte Relation der Schuldendienstausgaben zu den laufenden Einnahmen) einhalten, die sich mit der Entwicklung der laufenden Einnahmen verändern. Im konjunkturellen Aufschwung und bei steigenden Steuereinnahmen erhöht sich der Kreditspielraum, während er im Abschwung entsprechend sinkt. Da sie außerdem keinen direkten Zugang zur Notenbank haben, folgt daraus in der Regel eine prozyklische Kreditaufnahme.²²⁹ Aus der generellen finanziellen Beengung, der prozyklischen Einnahmenentwicklung und der

222 Vgl. K. H. Hansmeyer, *Der öffentliche Kredit*. 2. Aufl., Frankfurt/Main 1970, S. 43. – Die Gemeinden sind die größte Gruppe unter den öffentlichen Schuldnern geworden (36 %). Es folgen Bund (33 %) und Länder (24 %). 1968 betrug das Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden noch 40 %/22 %/29 %. Von der gesamten Neuverschuldung 1969-1972 in Höhe von 38 Mrd. DM entfielen fast 60 % auf die Gemeinden. Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 7/1973, S. 19.

223 Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 8/1971, S. 20.

224 Vgl. R. Krumsieck, *Zwischenbilanz zur Gemeindefinanzreform*, a.a.O., S. 56.

225 Vgl. D. Lenz, *Haushaltsanalyse 1973*. Der Städtetag, Jg. 26 (1973), S. 8.

226 Die zu geringe Finanzkraft der Gemeinden wird vor allem wegen der (bereits betonten) zukünftig noch steigenden Anforderungen an die kommunalen Haushalte bedenklich. In einer Realschätzung des kommunalen Investitionsbedarfs ist bis 1980 ein Mindestbedarf von 394 Mrd. ermittelt worden. Vgl. R. Krumsieck, D. Lenz, S. Wimmer, *Kommunaler Investitionsbedarf 1971-1980*. Neue Schriften des Deutschen Städtetags, H. 27. Köln 1967. – Bei gegebener Aufgabenverteilung und gegebenem Steuerrecht werden dabei stark defizitäre Gemeindehaushalte zu erwarten sein. Vgl. D. Schröder, *Die Größenordnung der öffentlichen Ausgaben für die Infrastruktur in der Bundesrepublik Deutschland bis 1985*, a.a.O., S. 445.

227 Vgl. Jahresgutachten 1971, Z. 162.

228 Vgl. Finanzbericht 1971, S. 168; Finanzbericht 1973, S. 201 f.

229 Vgl. *Neuere Tendenzen der öffentlichen Verschuldung*. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 8/1970, S. 17; R. Parsche, *Überwiegend prozyklische Verschuldung der Gemeinden*. IFO-Schnelldienst, Nr. 2/1974, S. 14 ff.

fehlenden Möglichkeit einer antizyklischen Schuldenaufnahme heraus sind die Gemeinden zu einer antizyklischen Ausgabenpolitik nicht fähig.²³⁰ Sie wird im Vergleich zu Bund und Ländern noch zusätzlich durch die große Zahl der Entscheidungsträger erschwert. Dieses parallele Ausgabenverhalten zur allgemeinen wirtschaftlichen Aktivität verstärkt einmal die konjunkturellen Ausschläge und gefährdet zum anderen ein stetiges wirtschaftliches Wachstum. »Die Gemeinden haben mit dieser Parallelpolitik nicht nur . . . sehr wahrscheinlich die konjunkturellen Abweichungen vom gleichgewichtigen Wachstumspfad verstärkt, sondern wegen der besonders starken Anpassung ihrer Investitionsausgaben an die schwankenden laufenden Einnahmen und damit an das schwankende Sozialprodukt das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt, für dessen Stetigkeit möglichst stetige Investitionen erforderlich sind.«²³¹

Die Begrenzung der finanziellen Bewegungsfreiheit der Gemeinden und die Finanzierungsstruktur ihrer Ausgaben bedingen gleichzeitig eine Einengung des faktischen Autonomiebereiches.²³² Denn » . . . die Eigenständigkeit der kommunalen Selbstverwaltung gegenüber dem Staat wächst und fällt mit ihrer eigenen Finanzkraft.«²³³ Der hohe Anteil der zweckgebundenen Zuweisungen an die Gemeinden hat zugleich ein zunehmendes Mitspracherecht von Bund und Ländern bei der Verwendung dieser Mittel zur Folge²³⁴ und möglicherweise auch eine Veränderung

230 Vgl. G. Zeitel, Kommunale Finanzstruktur und gemeindliche Selbstverwaltung. Archiv für Kommunalwissenschaften. 9. Jg. (1970), S. 5; H. Voigtländer, Die Finanzzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände in konjunkturpolitischer Sicht. Archiv für Kommunalwissenschaften, 9. Jg. (1970), S. 303 ff.

231 H. Timm, Gemeindefinanzpolitik in den Wachstumszyklen. Finanzarchiv, Bd. 28 (1969), S. 443. - »Die Gemeinden haben sich in der Vergangenheit . . . stark prozyklisch verhalten und eine konjunkturgerechte Finanzpolitik der Oberverbände gestört. Daß die Gemeinden einer konjunkturgerechten Haushaltspolitik des Gesamtstaates entgegenwirken können, beruht

a) darauf, daß ihre Einnahmen- und Ausgabenpolitik zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zählt, die Selbständigkeit ermöglicht ihnen,

b) eine Politik zu treiben, die nicht den Vorstellungen des Bundes von einer konjunkturgerechten Haushaltspolitik zu entsprechen braucht; weiterhin stellen die kommunalen Ausgaben und Einnahmen . . .

c) eine Größe dar, aufgrund derer sie durchaus in der Lage sind, konjunkturpolitische Maßnahmen von Bund und Ländern zu konterkarieren.« W. M. Schoenebeck, Möglichkeiten des Einsatzes der kommunalen Finanzen als Mittel der Konjunkturpolitik. Diss. Bonn 1973, S. 45.

232 Vgl. A. Evers, M. Lehmann, Politisch-ökonomische Determinanten für Planung und Politik in den Kommunen der Bundesrepublik. Offenbach 1972, S. 219.

233 Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart u. a. 1966, S. 87. - Allerdings kann z. B. aus der Höhe des Steueranteils an der Aufgabenfinanzierung allein nur begrenzt auf die kommunale Finanzautonomie geschlossen werden. Der Finanzstruktur muß vielmehr die jeweilige Ausgabenstruktur (Auftragsverwaltung, Pflichtaufgaben, freiwillige Betätigungen) einer Gemeinde gegenübergestellt werden. Vgl. G. Zeitel, Kommunale Finanzstruktur und gemeindliche Selbstverwaltung, a. a. O., S. 13.

234 Vgl. H. Häussermann, Ursachen und Funktionen der kommunalen Finanznot. Blätter für deutsche und internationale Politik, 17. Jg. (1972), S. 965.

in der Prioritätensetzung bei der Aufgabenerfüllung.²³⁵ Denn die Gemeinden werden primär solche Investitionsvorhaben durchführen, für die sie von den übergeordneten Haushaltsebenen die höchsten Investitionszuschüsse erhalten.²³⁶ So erweist sich die strukturelle Schwäche der Gemeindehaushalte als ein wesentliches Hindernis für die Erhöhung der Staatsquote.

Das prozyklische Ausgabenverhalten der Gebietskörperschaften hat neben der Verletzung des Stabilitätsziels auch negative Folgewirkungen für die Erhöhung der Staatsquote bzw. des Anteils der öffentlichen Investitionen an den Gesamtausgaben. Bei verbesserter Einnahmensituation der öffentlichen Haushalte im Konjunkturaufschwung können diese ihre Investitionsausgaben weitgehend nur nominal ausweiten. Der Staat versucht gerade dann seine Investitions- und/oder Staatsquote zu erhöhen, wenn die Preise für Investitionsgüter und die Löhne besonders stark steigen. Andererseits nutzte er nicht die Gelegenheit sinkender Kosten für die Erfüllung des Allokationsziels.²³⁷ Somit hat er sich durch sein prozyklisches Verhalten in der Aufgabenerfüllung selbst geschadet. Die Bundesbank drückt diesen Sachverhalt wie folgt aus: »Die öffentliche Hand hat sich . . . durch die prozyklische Gestaltung ihrer Investitionstätigkeit nicht nur eines Mittels zur Konjunktursteuerung begeben, sondern sie hat durch die damit verbundenen starken Preissteigerungen auch die Möglichkeit eingeengt, den realen Anteil der öffentlichen Investitionen am Sozialprodukt zu vergrößern.«²³⁸

3.4.1.4 Zusammenfassung

Die aus der staatlichen Ausgabenpolitik resultierenden Hemmnisse für das Ziel einer Erhöhung der Staatsquote und eines höheren Investitionsanteils an den Gesamtausgaben werden zusammengefaßt:

235 Vgl. O. Barbarino, Zur Revision des Grundgesetzes: Planerische und finanzielle Aspekte des Bundesländer-Verhältnisses unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsaufgaben. Die öffentliche Verwaltung, 26. Jg. (1973), S. 20. Zu dieser Kritik vgl. auch den »Zwischenbericht der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages.« BT-Drucksache VI/3829, S. 50 f.

236 Vgl. R. Krumsieck, Zwischenbericht zur Gemeindefinanzreform, a.a.O., S. 56; ders., Die Gemeinden und das Dotationswesen. Der Städtetag, Jg. 22 (1969), S. 591. – »Die Möglichkeit, Investitionszuschüsse zu erhalten, bestimmt . . . heute in weit stärkerem Maße die Priorität kommunaler Investitionsentscheidungen als etwa die örtlichen Bedarfsverhältnisse.« B. Weinberger, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung. Der Städtetag, Jg. 21 (1968), S. 562. Vgl. auch M. Fuchs, Zweckgebundene Zuweisungen – Hilfe oder Last für die Gemeinden? Der Gemeindehaushalt, 70. Jg. (1969), S. 169 ff.

237 Der starke Rückgang der privaten Investitionstätigkeit von Mitte 1966 bis Mitte 1967 führte zu einem starken Rückgang der Kapazitätsauslastung in der Investitionsgüterindustrie und in der Bauwirtschaft. Die öffentliche Hand hat diese Chance zu einer deutlichen Erhöhung ihrer Investitionen, ohne in Konkurrenz mit den Privaten zu treten, nicht genutzt. Vgl. Jahresgutachten 1967, Z. 65 f.

238 Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 4/1972, S. 16.

(1) Die Staatsausgaben üben im Rahmen der staatlichen Stabilitäts- und Allokationspolitik eine Doppelfunktion aus:

- Die Variierung der öffentlichen Ausgaben ist das wichtigste Instrument der staatlichen Fiskalpolitik.
- Die konjunkturpolitisch erwünschte Flexibilität der öffentlichen Ausgaben ist gering. Die einzige Ausgabenart, die aufgrund fehlender rechtlicher Bindung relativ kurzfristig variiert werden kann, sind die Investitionen. Diese stellen dann auch erfahrungsgemäß die Hauptmanövriermasse der öffentlichen Haushalte dar.
- Der Ausbau der Infrastruktur zur Erhöhung des staatlichen Leistungsangebots und zur Sicherung des zukünftigen Wirtschaftswachstums erfordert eine kontinuierliche, überproportionale Erhöhung der öffentlichen Investitionen.

(2) Zwischen der kurz- und langfristigen Aufgabe der öffentlichen Investitionen besteht ein latentes Spannungsverhältnis. Dieses ist nach dem Modell der antizyklischen Finanzpolitik nicht unüberwindbar. Danach soll die Auftragsvergabe der Investitionen je nach konjunkturellem Erfordernis vorgezogen oder gestreckt werden. Die Erfüllung der langfristigen Investitionsprogramme über einen Zyklus hinweg wird dadurch nicht gefährdet.

(3) Das Modell der antizyklischen Finanzpolitik stimmt mit der Realität nicht überein.

- Die Wachstumszyklen verlaufen nicht symmetrisch, vielmehr überwiegen die Phasen der Überbeanspruchung des Produktionspotentials. Verhält sich der Staat streng antizyklisch, so müssen die öffentlichen Investitionen sehr häufig gegenüber der privaten Nachfrage zurückstehen. Eine Erhöhung des Staatsanteils wird dadurch erschwert.
- Die öffentlichen Haushalte haben sich in der Vergangenheit nicht antizyklisch, sondern überwiegend prozyklisch verhalten. Eine Reihe von Argumenten spricht dafür, daß die Einnahmenentwicklung das Ausgabenverhalten bestimmt hat, weniger dagegen das stabilitäts- und allokatonspolitische Erfordernis. Diese These trifft in besonderem Maße auf die Gemeinden zu.
- Zeigt der Staat (vor allem der Bund) auf dem Höhepunkt eines Booms und zur Bekämpfung inflationärer Preissteigerungen Ansätze eines antizyklischen Verhaltens, so bedient er sich dazu des Instruments der Sachinvestitionen. Auch eine überwiegend prozyklische Ausgaben- und Investitionspolitik hat eine Verringerung der öffentlichen Investitionsquote nicht verhindern können. Ein quantitativ exakter Schluß ist allerdings kaum möglich, da dazu auch das vorhandene Zahlenmaterial zu undifferenziert ist.

(4) Die Investitions- und Ausgabenpolitik der Gebietskörperschaften hat negative Konsequenzen für das Stabilitäts- und Allokationsziel.

- Sie erschwert den bedarfsgerechten Ausbau der Infrastruktur und hat damit negative Folgen für das Wirtschaftswachstum und die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung.

– Sie hat zur Verstärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage wenig beitragen können und konjunkturelle Schwankungen nur unzureichend geglättet, teilweise sogar verstärkt.

– Sie hat negative strukturelle Auswirkungen, z. B. auf die Bauwirtschaft, die längerfristig eine erfolgreiche Stabilitätspolitik und eine ausgabenintensive Reformpolitik erschweren.

(5) Die Kritik an der Ausgabenpolitik der Gebietskörperschaften muß Konsequenzen für die Strategie der Stabilitätspolitik haben. »Die Frage nach den Möglichkeiten der Realisierung einer höheren Staatsquote mündet damit ein in die Frage nach den Instrumenten einer Inflationsbekämpfung und Konjunktursteuerung, die weder im Widerspruch zu einer kontinuierlichen Reformpolitik stehen noch darauf hinauslaufen, daß eine höhere Staatsquote allein zu Lasten der Unselbständigen durchgesetzt wird.«²³⁹

3.4.2 Konsequenzen für die Stabilitätspolitik

Die bei der Analyse der staatlichen Stabilitätspolitik erkennbar gewordenen Hemmnisse für eine Erhöhung der Staatsquote verlangen Konsequenzen für deren zukünftige Strategie. Die antizyklische Ausgabenpolitik, die sich vor allem in einer antizyklischen Investitionspolitik konkretisiert, kann nicht mehr als stabilitätspolitische Verhaltensstrategie des Staates postuliert werden.²⁴⁰ Die öffentlichen Investitionen müssen von ihrer Stabilisierungsfunktion, die sie in der Vergangenheit nur sehr beschränkt wahrgenommen haben, entlastet und vor allem nicht mehr zur Boombekämpfung eingesetzt werden. Unter dem Wachstums- und Allokationsaspekt empfiehlt sich ihre Verstärkung über den Zyklus hinweg.²⁴¹ So hält *Neumark* es für bedeutsam, daß wachstumsfördernde öffentliche Ausgaben – d. h. in erster Linie Investitionen in die Infrastruktur – als ein fester Kern des Budgets angesehen und aufrechterhalten werden; mit anderen Worten: derartige Investitionsausgaben, die im mittelfristigen Finanzplan vorzusehen und gleichermaßen Voraussetzung und Begleiterscheinung bzw. Folge des Wirtschaftswachstums sind, müssen ohne Rücksicht auf vorübergehende Fluktuationen der Wirtschafts- und Haushaltslage durchgeführt werden – sie tragen sozusagen überkonjunkturellen

239 *W. Höhnen*, Gedanken zum Konzept eines Langzeitprogramms. Gewerkschaftliche Monatshefte, 23. Jg. (1972), S. 762.

240 Vgl. aber *C. Thoben*, Staatliche Bauinvestitionen – kein Mittel zur Konjunktursteuerung? a.a.O., S. 60.

241 Vgl. beispielhaft *W. Ehrlicher, D. Cansier*, Antizyklische Variation der Staatsausgaben als Instrument der Konjunkturpolitik. Wirtschaftsdienst, 52. Jg. (1972), S. 670.

Charakter.²⁴² Auch aus stabilitätspolitischen Gründen wäre es bereits ein Fortschritt, » . . . wenn entgegen der bisherigen prozyklischen Praxis die öffentlichen Bau- und Ausrüstungsinvestitionen verstetigt würden, also weder Höhen noch Täler des Konjunkturzyklus mitmachen würden. Auch wenn die öffentlichen Investitionen zwar nicht antizyklisch variiert, wohl aber kontinuierlich und in Übereinstimmung mit dem Wachstum des Produktionspotentials ausgedehnt würden, dürfte das im Vergleich zur jetzigen Handhabung die Preise weniger stark hochtreiben, so daß über einen mittelfristigen Zeitraum gesehen, der gleiche Einsatz an Finanzierungsmitteln ein höheres reales Investitionsvolumen ermöglichen würde.«²⁴³ Die Verstetigung der Investitionstätigkeit empfiehlt sich also gegenüber der bisherigen Praxis aus stabilitäts- und allokatonspolitischen Gründen.

Die Verstetigung der öffentlichen Investitionen wird vor allem für die Bauindustrie gefordert. Die erneute Herausstellung der Bauwirtschaft ist berechtigt, weil dieser Industriezweig von der ausgabenintensiven Reformpolitik am stärksten beansprucht wird. Die Variation der öffentlichen Nachfrage nach Bauinvestitionen als Instrument der Stabilitätspolitik hat sich als weitgehend unwirksam erwiesen, sie hat aber unbeabsichtigt negative strukturpolitische Nebenwirkungen und geht langfristig zu Lasten der öffentlichen Haushalte. Die Verstetigung der staatlichen (und auch privaten) Nachfrage nach Bauinvestitionen verfolgt folgende Zielsetzungen:²⁴⁴

- ausreichende Versorgung mit bautensiven Infrastrukturinvestitionen,
- Verstetigung der konjunkturellen Entwicklung,
- gleichmäßige Auftragslage und Kapazitätsauslastung der Bauwirtschaft als Voraussetzung einer Produktivitätssteigerung, einer höheren Innovationsbereitschaft und einer Verminderung des Beschäftigungsrisikos. Der Verzicht auf eine antizyklische staatliche Baunachfrage wird als eine wichtige Bedingung für eine weitere Rationalisierung der Bauindustrie angesehen. Sie trägt damit gleichzeitig zur Milderung des Preisstrukturproblems bei.

Eine Verstetigung der staatlichen Investitionen erfordert auf instrumentaler Ebene die Aufstellung von mittelfristigen Investitionsprogrammen für Bund, Länder und Gemeinden, die konjunkturunabhängig durchzuziehen sind. Ihre Verbindlichkeit kann gegenüber der bisherigen Praxis dadurch erhöht werden, daß das Parlament gleichberechtigt an der Investitionsplanung beteiligt wird, so daß diese den gleichen Verbindlichkeitsgrad erhalten wie die laufenden Ausgaben in den Jahres-

242 Vgl. *F. Neumark*, Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen, a.a.O., S. 82. Auch der Sachverständigenrat spricht sich aus denselben Gründen für eine Verstetigung der Ausgabentätigkeit aus. Vgl. Jahresgutachten 1966, Z. 132, 252; Jahresgutachten 1971, Z. 340. Vgl. auch die Empfehlungen der Enquete über die Bauwirtschaft, Bd. I, a.a.O., S. 237 ff. und von *F. Naschold u.a.*, Untersuchungen zur mehrjährigen Finanzplanung des Bundes. Bonn 1971, S. 39.

243 Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 4/1972, S. 16.

244 Vgl. Enquete über die Bauwirtschaft, Bd. I, a.a.O., S. 302 f.

haushalten. Ein zusätzliches Problem besteht darin, mit welcher Rate die staatlichen Investitionen wachsen sollen. Diese ist abhängig einmal vom Investitionsbedarf, zum anderen von der angestrebten Verwendungsstruktur des Sozialprodukts und den daraus ableitbaren verfügbaren Finanzierungsmitteln. Zudem ist die relative Preisentwicklung der einzelnen Ausgabearten zu berücksichtigen. Verstetigung der öffentlichen Investitionen bedeutet nicht gleichzeitig Verstetigung der öffentlichen Ausgaben insgesamt. Vielmehr sind Überlegungen anzustellen, wie die laufenden Ausgaben der Gebietskörperschaften in geringem Maße auch als Instrument der Stabilitätspolitik einzusetzen sind. Zu denken ist beispielsweise an eine antizyklische Vergabe der Subventionen. Zwar wird herkömmlich zu Recht die mangelnde Flexibilität der öffentlichen Haushalte aufgrund der rechtlichen und vertraglichen Bindungen des größten Teils der Ausgaben betont. Doch muß bedacht werden, daß die einzelnen flexibilitätsbestimmenden Faktoren der Staatsausgaben keine autonomen Daten sind, sondern überwiegend das Ergebnis eines politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses. Solche Bindungen können daher prinzipiell, wenn auch gegen politischen Widerstand, wieder aufgehoben werden. *Maass* kommt dann zu dem Ergebnis, daß » . . . die Frage des Einflusses der gesetzlichen Bindung auf die Flexibilität der öffentlichen Ausgaben . . . dahingehend beantwortet werden (kann), daß der Tatbestand der gesetzlichen Fixierung zwar zu einer gewissen, vor allem auf politisch-psychologischen Widerständen gegen Gesetzänderungen beruhenden Einengung des ausgabenpolitischen Handlungsspielraums, mit Sicherheit aber nicht zu einer vollständigen Irreversibilität der betroffenen Ausgabekategorien führt.«²⁴⁵ Doch scheint es, daß Maßnahmen zur Erhöhung der Flexibilität eher zu einer mittelfristigen Veränderung der Ausgabenstruktur führen können als zu einer kurzfristigen, für stabilitätspolitische Zwecke erforderlichen Variation des Ausgabevolumens.²⁴⁶ Unbeschadet von der Forderung, die Flexibilität der nichtinvestiven Ausgaben zu erhöhen, bleibt das Argument von der relativ geringen Effizienz der laufenden Ausgaben als Instrument der Stabilisierungspolitik.

Die Bedingungen für eine Verstetigung der Investitionsausgaben sind beim Bund einerseits und bei Ländern und Gemeinden andererseits unterschiedlich.²⁴⁷ Während der Bund durch seinen Zugang zur Notenbank und durch seine Steuerhoheit finanzielle Bewegungsfreiheit besitzt, sind der finanzielle Spielraum und damit die konjunkturpolitische Beweglichkeit der Länder und vor allem der Gemeinden beengt. Wegen der großen Bedeutung für die staatliche Investitionspolitik interessiert

245 *J. Maass*, Die Flexibilität öffentlicher Ausgaben, a.a.O., S. 170. Ähnlich auch *F. Neumark*, Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen, a.a.O., S. 81.

246 Vgl. *A. Oberhauser*, Die konjunkturpolitische Koordinierung der öffentlichen Finanzwirtschaften und ihre finanz- und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen. In: *H. Haller* (Hrsg.), Probleme der Haushalts- und Finanzplanung. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 52. Berlin 1969, S. 112 f.

247 Vgl. *H. Haller*, Probleme einer konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Finanzausgleichs, a.a.O., S. 56.

wiederum besonders die Stellung der Gemeinden. Diese haben sich in der Vergangenheit zumeist prozyklisch verhalten und ansatzweise Stabilisierungsbemühungen des Bundes unterlaufen und konterkariert. Ihre Verhaltensweise ist eine Folge der prozyklischen Einnahmenentwicklung bei Steuern, Krediten und Finanzzuweisungen. Die Gemeinden *sollen* sich also wegen ihres kontinuierlich anfallenden Investitionsbedarfs, wie Bund und Länder auch, nicht antizyklisch verhalten, im Gegensatz zumindest zum Bund *können* sie es wegen der prozyklischen Einnahmenentwicklung bei gleichzeitig fehlendem Zugang zur Notenbank und teilweiser Erreichung der Schuldengrenze auch nicht.²⁴⁸ Als wichtigste Bedingung einer Verstetigung der Ausgaben der Gemeinden gilt allgemein eine Verstetigung ihrer Einnahmen.²⁴⁹ Dahinter steht der Gedanke, daß eine Konjunktursteuerung der untergeordneten Gebietskörperschaften über die Einnahmengestaltung nicht in die Eigenständigkeit ihrer Aufgabenerfüllung eingreift und so weitgehend ihre Autonomie wahrt im Gegensatz zu direkten Auflagen über Höhe und Struktur ihrer Ausgaben.²⁵⁰ »Es erscheint daher von vornherein der beste Weg zu sein, zu versuchen, den finanzwirtschaftlichen Spielraum der untergeordneten Gebietskörperschaften von der Einnahmenseite so zu gestalten, daß das konjunkturpolitisch erwünschte Verhalten herbeigeführt wird, ohne daß unmittelbarer Zwang ausgeübt werden muß. Das heißt, es muß eine Regelung angestrebt werden, die ihnen jeweils gerade das Finanzierungsvolumen zur Verfügung stellt, das gesamtwirtschaftlich als Nachfrage erwünscht ist.«²⁵¹

Eine Verstetigung der Einnahmen der Gemeinden muß bei den Steuern, Zuweisungen und Krediten ansetzen.

– Die Steuereinnahmen der Gemeinden entwickeln sich auch nach der Gemeindefinanzreform von 1970, die sie an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer beteiligten, weiterhin prozyklisch. Eine Änderung ist hier nicht abzusehen, solange Gewerbe- und Einkommensteuer die wichtigsten Steuerquellen der Gemeinden sind.²⁵²

– Zur Verstetigung der Gemeindeeinnahmen können die Finanzzuweisungen der Länder eingesetzt werden, die jetzt nicht mehr nur als finanzwirtschaftliches (Steuerersatz für die Gemeinden zur Finanzierung bestimmter Aufgaben), sondern

248 Vgl. G. Zeitel, Kommunale Finanzstruktur und gemeindliche Selbstverwaltung, a.a.O., S. 5.

249 Vgl. Jahresgutachten 1968, Z. 327; Jahresgutachten 1971, S. 163; H. Krämer u.a., Gemeindehaushalt und Konjunktur, Düsseldorf, Köln, Opladen 1966, S. 18; Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 7/1973, S. 18.

250 Vgl. A. Oberhauser, Die konjunkturpolitische Koordinierung der öffentlichen Finanzwirtschaften und ihre finanz- und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen, a.a.O., S. 114. Vgl. aber Kap. 3.4.1.3.

251 Ebenda, S. 117 f.

252 Zu Vorschlägen zur Umgestaltung des kommunalen Einnahmensystems als Grundlage für ein konjunkturgerechtes Verhalten der Gemeinden vgl. E. Wilms, Probleme einer konjunkturgerechten Gestaltung der Gemeindefinanzen. Diss. Freiburg 1968, S. 39 ff.

auch als konjunkturpolitisches Instrument dienen.²⁵³ Die Länder dürfen dazu ihre Zuweisungen nicht mehr allein von der Höhe ihrer laufenden Einnahmen abhängig machen, sondern sie müssen diese antizyklisch an die Gemeinden vergeben.²⁵⁴ Besonders die allgemeinen, nicht zweckgebundenen Finanzzuweisungen sind als einnahmepolitischer Stabilisator zum prozyklischen Steueraufkommen geeignet.²⁵⁵ Die Länder müssen dazu die Möglichkeit einer Verschuldung bei der Notenbank erhalten. Nach § 6,3 StWG steht die Möglichkeit einer Kreditaufnahme zur Rezessionsbekämpfung bisher nur dem Bund zu.

– Eine an der Entwicklung der laufenden Einnahmen orientierte Bemessungsgrundlage der Verschuldung, die erreichte Höhe der Schuldendienstleistung und der fehlende Zugang zur Notenbank begründen eine prozyklische Kreditaufnahme der Gemeinden. Um der hierdurch verstärkten Tendenz zu einer prozyklischen Ausgabenpolitik ausweichen zu können, müssen sie die Möglichkeit einer antizyklischen Kreditaufnahme bekommen.²⁵⁶ Dazu darf die Kreditgewährung nicht länger an der kurzfristigen Einnahmenentwicklung ausgerichtet werden und es sind neue Kriterien für die öffentliche Verschuldung zu erarbeiten.²⁵⁷ Vor allem aber brauchen die Gemeinden (wie die Länder) einen Zugang zur Notenbank,²⁵⁸ so daß sie im Boom überschüssige Einnahmen stilllegen und gesamtwirtschaftlich neutralisieren und diese in der Rezession wieder zur Nachfrageerhöhung mobilisieren können.²⁵⁹

Die konjunkturpolitisch motivierte Verstetigung der Einnahmen muß von einer wachstums- und allokatonspolitisch begründeten Stärkung der Finanzkraft der

253 Vgl. Jahresgutachten 1968, Z. 335; Jahresgutachten 1971, Z. 163; *H. Timm*, Gemeindefinanzpolitik in den Wachstumszyklen, a.a.O., S. 457 f.; *H. Krämer u.a.*, Gemeindehaushalt und Konjunktur, a.a.O., S. 86 f.

254 Vgl. *A. Oberhauser*, Die konjunkturpolitische Koordinierung der öffentlichen Finanzwirtschaft und ihre finanz- und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen, a.a.O., S. 131.

255 Vgl. zur Kritik hierzu *D. Lenz*, Konjunktursteuerung mit Schlüsselzuweisungen. Der Städtetag, Jg. 26 (1973), S. 534 ff.

256 Vgl. Jahresgutachten 1968, Z. 333; *D. Dickertmann, A. Siedenber*, Konjunkturpolitische Instrumente für Länder und Gemeinden. Archiv für Kommunalwissenschaften, 10. Jg. (1971), S. 286.

257 Vgl. *D. Dickertmann, A. Siedenber*, Konjunkturpolitische Instrumente für Länder und Gemeinden, a.a.O., S. 286; *H. P. Drenseck*, Grenzen kommunaler Schulden. Stuttgart u.a. 1970; *H. Gloth*, Die Entwicklung des Kommunalkredits. Eine Untersuchung der Beziehungen zum Steueraufkommen. Berlin 1967, S. 60 ff.

258 Vgl. *H. Krämer u.a.*, Gemeindehaushalt und Konjunktur, a.a.O., S. 74 f.; *A. Oberhauser*, Die konjunkturpolitische Koordinierung der öffentlichen Finanzwirtschaften und ihre finanz- und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen, a.a.O., S. 122; *D. Dickertmann, A. Siedenber*, Konjunkturpolitische Instrumente für Länder und Gemeinden, a.a.O., S. 286.

259 Das gegenwärtige Rücklagensystem der Gemeinden, das diese u.a. zu einer ertragbringenden Anlage überschüssiger Mittel im Bankensystem zwingt und damit gesamtwirtschaftlich keinen dämpfenden Effekt ausübt, entspricht nicht den konjunkturpolitischen Erfordernissen. Vgl. *D. Dickertmann, A. Siedenber*, Konjunkturpolitische Instrumente für Länder und Gemeinden, a.a.O., S. 291; *H. Elsner*, Die Rücklagen der Gemeinden in konjunkturpolitischer Sicht. Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 8 (1969), S. 25 ff.

Gemeinden begleitet sein,²⁶⁰ die ihrem Stellenwert im Rahmen der Reformpolitik entspricht (Abstimmung von Aufgaben- und Finanzverteilung im Bundesstaat).²⁶¹ Dazu fordern diese vor allem eine Erhöhung des Steueranteils an ihren Gesamteinnahmen (höherer Anteil an der Einkommensteuer, Dynamisierung der Grundsteuer, Beteiligung an der Mehrwertsteuer). Zudem verlangen sie eine Einflußmöglichkeit auf die Gesetzgebung im Rahmen der Finanzverfassung und damit eine eigenverantwortliche Bestimmung der Einnahmen mit dem Ziel, ihre Autonomie zu sichern und zu stärken. Eine solche Eigenverantwortlichkeit vergrößert allerdings gleichzeitig die Möglichkeit einer prozyklischen Ausgabenpolitik.²⁶² Dadurch ergibt sich verstärkt die Notwendigkeit ihrer Einbettung in die staatliche Stabilitätspolitik und die mittelfristige Finanzplanung. Angesichts des hohen und weiter zunehmenden Gewichts der Gemeindeausgaben im öffentlichen Gesamthaushalt und vor allem an den öffentlichen Investitionen und wegen der im Rahmen der Reformpolitik noch auf sie zukommenden Aufgaben ist diese Forderung heute auch nicht mehr strittig.²⁶³ Denn: »Der Grad der Wirksamkeit der konjunkturpolitischen Instrumente . . . hängt entscheidend davon ab, daß ein möglichst umfangreiches Finanzvolumen in gleicher Weise und Richtung beeinflußt wird. Daher kommt es darauf an, die Forderung eines konjunkturgerechten Verhaltens, die sich in verschiedenen Vorschriften des Stabilitätsgesetzes zunächst an den Bund richtet, auch in den finanzpolitischen Maßnahmen der übrigen öffentlichen Körperschaften und Institutionen zu verwirklichen.«²⁶⁴

Zur Koordinierung der Haushaltspolitik der Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik dienen der Finanzplanungsrat und das Instrumentarium des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes.

— Nach Art. 109,2 GG sind Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft voneinander unabhängig. Ein zentraler Gesamtfinanzplan aller Haushaltsebenen kann daher in der Bundesrepublik nicht aufgestellt werden.²⁶⁵ Lediglich gemeinsam geltende Grundsätze für die Haushaltsplanung sind zulässig (Art. 109,3 GG). Die Koordinierung der Jahreshaushalte und der mittelfristigen Finanzplanungen der

260 Vgl. *R. Krumlsieck*, Zwischenbilanz zur Gemeindefinanzreform, a.a.O., S. 66 ff.; *O. Barbarino*, Zur Revision des Grundgesetzes: Planerische und finanzielle Aspekte des Bund-Länder-Verhältnisses unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsaufgaben, a.a.O., S. 21.

261 Vgl. *P. Hühnerfeld*, Der Deutsche Städtetag zur Finanzverfassung. Der Städtetag, Jg. 27 (1974), S. 302.

262 Vgl. Jahresgutachten 1968, Z. 325.

263 Vgl. Jahresgutachten 1968, Z. 322 ff.; *H. Elsner*, Einbeziehung der Gemeinden in die staatliche Konjunkturpolitik, a.a.O., S. 521.

264 Finanzbericht 1968, S. 239.

265 Vgl. hierzu die Meinung des Sachverständigenrates im Jahresgutachten 1968, Z. 130 und des ehemaligen Bundesfinanzministers *H. Schmidt*, Theorie und Thesen der Finanzpolitik. Handelsblatt, Nr. 169, v. 3. 9. 1973. — Ein neuer Anstoß zur Aufstellung eines Rahmenplans für den öffentlichen Gesamthaushalt kann vom Antrag des Landes Baden-Württemberg ausgehen. Vgl. BR-Drucksache 639/74.

Gebietskörperschaften ist Aufgabe des Finanzplanungsrates (vgl. § 51 HGrG). Insgesamt gehören zu seinen Aufgaben die Erarbeitung eines gemeinsamen Schemas für die Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden, die Setzung einheitlicher gesamt- und finanzwirtschaftlicher Annahmen, die auf der mittelfristigen Zielprojektion der Bundesregierung beruhen, mit der Möglichkeit der Differenzierung der Ausgabenzuwächse nach Gebietskörperschaften (Kern des Koordinationsproblems der Haushaltsebenen) und die Ermittlung von Schwerpunkten der öffentlichen Aufgabenerfüllung (Kern einer gemeinsamen Finanzplanung).²⁶⁶ Die Koordinierungsfunktion übt der Finanzplanungsrat durch die Abgabe von Empfehlungen aus. Damit sind seine Einflußmöglichkeiten auf die öffentlichen Haushalte von vornherein begrenzt, da er keine Möglichkeit hat, seine Empfehlungen auch durchzusetzen. Die konjunkturpolitisch und finanzwirtschaftlich relevanten Entscheidungen bleiben der jeweiligen Gebietskörperschaft vorenthalten.²⁶⁷ Von ihm kann man lediglich »... einen meinungsbildenden und in Grenzen erzieherischen Beitrag zur Einordnung der öffentlichen Haushalte in die Generallinie einer Stabilitätspolitik erwarten«.²⁶⁸ Davon zeugen deutliche Diskrepanzen zwischen ausgabenpolitischen Empfehlungen und den tatsächlichen Haushaltsansätzen.²⁶⁹ Auch die nicht erfolgte Einigung über die Grundannahmen der Finanzpläne 1971-1975 und ihre Differenzierung für die Gebietskörperschaften in den Finanzplänen 1972-1976 hat Kritik an der Arbeit des Finanzplanungsrates hervorgerufen. Die angestrebte gemeinsame Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden wird das Koordinierungsproblem noch verschärfen, da eine Abstimmung des Handlungsspielraums immer auch eine Beschränkung des Autonomiebereiches darstellt.

Eine wichtige Voraussetzung für die gemeinsame Finanzplanung der Gebietskörperschaften ist die Festlegung von Ausgabeschwerpunkten und der Reihenfolge ihrer Verwirklichung.²⁷⁰ Hier hat der Finanzplanungsrat eine Schätzung des öffentlichen Ausgabenbedarfs vorgenommen.²⁷¹ Konsequenzen für die Finanzplanun-

266 Vgl. H. Matzerath, Konjunktur und Finanzplanungsrat. Zum Wandel der kommunalen Position im modernen Bundesstaat. Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 11 (1972), S. 260 f.; H. Elsner, Einbeziehung der Gemeinden in die staatliche Konjunkturpolitik, a.a.O., S. 523.

267 »Diese Empfehlungen (des Finanzplanungsrates – F.R.) wirken nur durch die Überzeugungskraft der ihnen innewohnenden Sachgerechtigkeit und Zweckmäßigkeit; rechtlich sind sie für die beteiligten Hoheitsträger unverbindlich, weil ein zentrales übergeordnetes Entscheidungsorgan, das über die Haushaltspolitik des Bundes, der Länder und der Gemeinden abschließend befinden könnte, mit dem Wesen des Bundesstaates unvereinbar wäre.« H. Fischer-Menshausen, Einige Bemerkungen zur Diskussion über die Finanzreform. Wirtschaftsdienst, 48. Jg. (1968), S. 500. Vgl. zur Kritik an der Koordinierungsintensität des Finanzplanungsrates den Finanzplan des Bundes 1973 bis 1977, a.a.O., S. 7 und den Finanzbericht 1974, S. 155.

268 K. M. Hettlage, Geldentwertung und Staatshaushalt, a.a.O., S. 13.

269 Vgl. beispielhaft das Sondergutachten zur konjunkturpolitischen Lage im Mai 1973 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. BT-Drucksache 7/530, S. 8.

270 Vgl. Finanzbericht 1969, S. 136 f.

271 Vgl. Die längerfristige Entwicklung des öffentlichen Bedarfs. Zwischenbericht der Arbeitsgruppe »Bedarfsermittlung« des Finanzplanungsrates. Bonn 1972.

gen sind daraus allerdings noch nicht erkennbar geworden. Eine Schwerpunktbildung in der Aufgabenerfüllung, die für die Gebietskörperschaften über den Charakter einer bloßen Empfehlung hinaus einen gewissen Verbindlichkeitsgrad annehmen muß,²⁷² ist erforderlich, da die Bedarfsschätzungen regelmäßig den staatlichen Finanzierungsspielraum übersteigen. Gleichzeitig muß zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ein Konsens über die Prioritätenfrage gefunden werden, um eine abgestimmte, an der Dringlichkeit orientierte Verwendung der verfügbaren finanziellen Mittel zu gewährleisten. Diese gegenseitige Abstimmung über Aufgabenverteilung und -erfüllung stellt hohe Anforderungen an den Kooperationswillen der Gebietskörperschaften und erfordert einen Wandel im Selbstverständnis des Bund-Länder-Verhältnisses und der Selbstverwaltung der Gemeinden. Es wird deutlich, daß die eigentliche Funktion des Finanzplanungsrates die Schaffung eines Interessenausgleichs zwischen den Gebietskörperschaften ist.²⁷³ Die Koordinierung der Finanzpläne von Bund, Ländern und Gemeinden auf der Basis eines einheitlichen Haushaltsschemas, gleicher und verfeinerter gesamtwirtschaftlicher Eckwerte, gegenseitig abgestimmter Schwerpunkte und Prioritäten in der Aufgabenerfüllung und einer verstetigten Einnahmenentwicklung bei den Gemeinden wird gleichzeitig zur Forderung an und Bewährungsprobe für die Finanzpolitik der Gebietskörperschaften im Bundesstaat.

– Während die Finanzplanung eine mittelfristig ausgerichtete Koordinierung der staatlichen Aufgabenerfüllung und Ausgabentätigkeit anstrebt, enthält das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz Instrumente für die kurzfristige Stabilitätspolitik der Gebietskörperschaften. Darin werden Bund, Länder und Gemeinden in ihrer Haushaltspolitik unterschiedlich verpflichtet. So müssen nach § 1 Bund und Länder bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen gemeinsam zur Erfüllung des Stabilitäts- und Wachstumsziels beitragen. Obwohl die daraus folgenden Verpflichtungen nach § 14 gleichzeitig für beide Akteure gelten, sind doch für die Länder nicht alle Einzelheiten im Gesetz geregelt.²⁷⁴ Nach § 16,1 müssen auch die Gemeinden den Zielen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes Rechnung tragen. Da ihre Aufgabenstellung im Bundesstaat zumindest gegenüber der des Bundes unterschiedlich ist, können sie nicht in gleicher Weise in die konjunkturpolitische Verantwortung genommen werden.²⁷⁵ Darum dient diese Vorschrift mehr zur Abrundung der antizyklischen Finanzpolitik und hat für sich allein genommen mehr psychologischen Wert.²⁷⁶ Den Ländern kommt die Aufgabe zu, durch geeignete

272 Vgl. K. Schmidt, E. Wille, *Die mehrjährige Finanzplanung. Wunsch und Wirklichkeit*. Tübingen 1970, S. 77, 108.

273 Vgl. G. Matzerath, *Konjunktur und Finanzplanungsrat*, a.a.O., S. 265.

274 Vgl. D. Dickertmann, A. Siedenber, *Konjunkturpolitische Instrumente für Länder und Gemeinden*, a.a.O., S. 275.

275 Vgl. *Jahreswirtschaftsbericht* 1969, Z. 21.

276 Vgl. B. Oelgarth, *Konjunkturpolitische Pflichten der Gemeinden und die Garantie ihrer Wahrnehmung durch die Länder*. Deutsches Verwaltungsblatt, 85. Jg. (1970), S. 532.

Maßnahmen auf ein konjunkturgerechtes Verhalten der Gemeinden bei der Haushaltsgestaltung hinzuwirken (§ 16,2). Sie haben diese Aufgabe der Koordinierungsverpflichtung gegenüber den Gemeinden bisher nicht befriedigend erfüllen können²⁷⁷ und verfügen auch noch über kein spezielles Instrumentarium hierfür. Für die Länder werden somit Ausführungsgesetze zum Stabilitätsgesetz erforderlich.²⁷⁸ »Die Vorschrift (des § 16 StWG – F.R.) bedarf daher der Ausfüllung durch Maßnahmen der Landesgesetzgebung, der Anleitung der Verwaltung, und sie bedarf der Auslegung hinsichtlich der notwendigen und der erlaubten Mittel, die in ihrem Rahmen anzuwenden sind.«²⁷⁹ Hinzu kommt, daß den Gemeinden wegen der prozyklischen Einnahmenentwicklung und der fehlenden Verschuldungsmöglichkeit bei der Notenbank die Voraussetzung für ein konjunkturgerechtes Verhalten fehlt. Eine Verstetigung der Gemeindeeinnahmen und die Entwicklung eines spezifischen konjunkturpolitischen Instrumentariums der Länder werden zur Voraussetzung für ein abgestimmtes Ausgabenverhalten im Bundesstaat. Die Verpflichtung der Länder und Gemeinden auf das Stabilitätsziel darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Bund als übergeordnete Gebietskörperschaft eine stabilitätspolitische Führungsrolle gegenüber Ländern und Gemeinden ausüben muß, auch wenn letztere in ihren Aktivitäten autonom sind. Sie können nicht immer für ein konjunkturelles Fehlverhalten verantwortlich gemacht werden. Denn ihre hohen Ausgabenzuwächse sind häufig eine Folge der vom Bund initiierten Reformaufgaben, an denen er sich selbst dann nicht beteiligt.²⁸⁰

Aus der Forderung nach einer Erhöhung der Staats- und Investitionsquote und daraus abgeleitet nach einer Verstetigung der staatlichen Investitionstätigkeit ergibt sich die Konsequenz, die Fiskalpolitik von der Ausgaben- auf die Einnahmen-seite des Budgets umzurüsten.²⁸¹ Ziel der einnahmenorientierten Finanzpolitik ist die Verstetigung der privatwirtschaftlichen Nachfrage (Haushalte, Unternehmen). Als Instrumente bieten sich vor allem die Variation der Einkommen- und Körperschaftssteuersätze und direkte Investitionszulagen und -abgaben der Unternehmer an.²⁸² Entscheidend für ihre Effizienz ist das Verhalten der Privaten in bezug auf die Veränderung der Parameter, die die Höhe der Investitionen und des Konsums be-

277 Vgl. Jahresgutachten 1971, Z. 161.

278 Vgl. D. Dickertmann, A. Siedenber, Konjunkturpolitische Instrumente für Länder und Gemeinden, a.a.O., S. 276.

279 B. Oelgarth, Konjunkturpolitische Pflichten der Gemeinden und die Garantie ihrer Wahrnehmung durch die Länder, a.a.O., S. 53.

280 Vgl. auch das Sondergutachten zur konjunkturpolitischen Lage im Mai 1973, a.a.O., S. 8 f.

281 Diese Forderung wird seit Jahren in den Jahresgutachten des Sachverständigenrates erhoben. Vgl. 1966, Z. 132, 252; 1970, Z. 99; 1971, Z. 340. Vgl. auch F. Neumark, Fiskalpolitik und Wachstumschwankungen a.a.O., S. 91; W. J. Mückl, Steuerpolitik und Konjunkturstabilisierung. Der Bürger im Staat, Nr. 21 (1971), S. 214; F. Naschold u.a., Untersuchung zur mehrjährigen Finanzplanung des Bundes. Bonn 1971, S. 39. Speziell zur Kritik an Naschold u. a. vgl. H. Zimmermann, H. D. Henke, Stellungnahme zu dem Gutachten »Untersuchung zur mehrjährigen Finanzplanung des Bundes«, Marburg (o. Jg.).

282 Vgl. auch Enquete über die Bauwirtschaft. Bd. I, a.a.O., S. 246 ff.

stimmen. Die Unternehmer werden versuchen, durch eine Steuerüberwälzung auf die Preise und eine Ausweitung der Fremdfinanzierung die Auswirkungen von Steuererhöhungen im Boom auf ihre Investitionsfähigkeit zu beseitigen. Die privaten Haushalte können mittels des Instruments der Lohnpolitik eingetretene Kaufkraftverluste durch zusätzliche Lohnforderungen auszugleichen versuchen. Zur Verhinderung der Überwälzung der höheren Steuerbelastung auf Preise und Löhne muß die einnahmenorientierte Finanzpolitik durch die Geld- und Einkommenspolitik abgestützt und ergänzt werden. Ein nicht unerheblicher Stabilisierungseffekt dürfte zudem von einer Verstetigung der öffentlichen Investitionen ausgehen. Steuerpolitische haben gegenüber ausgabenpolitischen Maßnahmen den Vorteil, daß sie (über den Steuerverbund) alle Gebietskörperschaften betreffen und kein Koordinierungsproblem aufwerfen. Sie treffen zudem einen größeren Teil der Bevölkerung als Ausgabenkürzungen. Näher kann auf diese alternative Stabilisierungsstrategie nicht eingegangen werden. Denn die Diskussion muß in einer generellen Kritik der Konzeption der Globalsteuerung münden.²⁸³

3.5 DIE FINANZIERUNG EINER HÖHEREN STAATSQUTE

Die Erfahrungen mit der Stabilitätspolitik haben gezeigt, daß der Staat seinen realen Anteil am Bruttosozialprodukt lediglich über eine expansive Ausgabenpolitik nicht erhöhen kann. Dieser Versuch führt in einer vollbeschäftigten Wirtschaft zu zusätzlichen nachfrageinduzierten Preissteigerungen und damit verbunden zu negativen Folgen für die Erfüllung des Allokationsziels. Eine stabilitätsgerechte Umverteilung in der Verwendung des Bruttosozialprodukts ist nur dann möglich, wenn im gleichen Maße, wie der öffentliche Ausgabenanteil erhöht werden soll, die Nachfrage des privaten Sektors zurückgedrängt wird. Hiermit ist das Problem der Finanzierung eines höheren Staatsanteils angesprochen. Die Finanzierungsproblematik weist einen güter- und einen finanzwirtschaftlichen Aspekt auf. Diese werden im Abschnitt (3.5.1) erörtert. Darstellung und Diskussion der alternativen Finanzierungsinstrumente der öffentlichen Ausgaben und der gegenwärtigen Finanzierungsstruktur der öffentlichen Haushalte erfolgt im Abschnitt (3.5.2). In den Abschnitten (3.5.3 - 3.5.5) werden die möglichen Auswirkungen der Finanzierungsinstrumente auf das Stabilitätsziel, das Wirtschaftswachstum und die Einkommensverteilung geprüft. Dabei steht die Frage im Vordergrund, ob die höhere

283 Zur Diskussion der stabilitätspolitischen Konzeption vgl. das Jahresgutachten 1974, Z. 364 ff.

Staatsquote vorrangig mittels Steuererhöhungen oder durch zusätzliche Kreditaufnahme zu finanzieren ist.

3.5.1 Gesamtwirtschaftliche Erfordernisse einer höheren Staatsquote

Kreislaufmäßiger Ausgangspunkt der Erhöhung der Staatsquote ist die Notwendigkeit, daß dem Verausgabungseffekt der zusätzlichen Staatsausgaben ein gleich großer Entzugseffekt im privaten Sektor gegenübersteht. Nur auf diese Weise sind eine Überforderung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials und damit zusätzliche nachfrageinduzierte Preissteigerungen zu vermeiden. Die Erhöhung der Staatsquote hat somit einen güter- und einen finanzwirtschaftlichen Aspekt:

- Aus dem kreislaufmäßigen Zusammenhang heraus erfordert eine Erhöhung der Staatsquote im gleichen Ausmaß eine Senkung der übrigen Verwendungskomponenten des Sozialprodukts.²⁸⁴ Nach dem Verständnis der marktwirtschaftlichen Ordnung kann der Staat nicht in direkter Weise in den privaten Produktionsprozeß eingreifen, um die ökonomischen Ressourcen für sich freizusetzen. Vielmehr muß er sich indirekt wirkender fiskalischer Instrumente bedienen, die die Entscheidungen der privaten Wirtschaftssubjekte nicht determinieren, sondern offenhalten und nur beeinflussen sollen. Dabei kann er einmal die private Nachfrage (bei gegebener Sparquote der privaten Haushalte) zwangsweise durch eine Erhebung von Steuern zurückdrängen, zum anderen kann er die Privaten durch den Kauf von langfristigen Staatsschuldtiteln zu einem freiwilligen Nachfrageverzicht auffordern. In beiden Fällen setzt er güterwirtschaftliche Ressourcen frei.
- Die höheren Einnahmen des Staates aus Steuern und Krediten dienen gleichzeitig der Finanzierung der öffentlichen Ausgaben.
- Somit haben Steuereinnahmen und langfristige Kreditaufnahme des Staates am Kapitalmarkt zwei Aufgaben: Zum einen sollen sie im privaten Sektor Ressourcen freisetzen und deren Transfer in den öffentlichen Sektor ermöglichen und damit im Prinzip auch eine stabilitätsgerechte Durchführung der höheren öffentlichen Ausgaben (güterwirtschaftlicher Aspekt). Zum anderen stellen sie die monetären Mittel zur Finanzierung der Staatsausgaben bereit (finanzwirtschaftlicher Aspekt). Das Hauptproblem der Finanzierung ist dann »... die permanente Gleichrichtung der realen (ausgabewirtschaftlichen) und der finanziellen (einnahmewirtschaftlichen) Umlenkungsprozesse«.²⁸⁵ Beide Aspekte sind nicht voneinander zu trennen und

²⁸⁴ Vgl. Kap. 3.2.1.

²⁸⁵ W. Hankel, Probleme der Finanzierung von langfristigen staatlichen Infrastrukturinvestitionsprogrammen. In: H. Arndt, D. Swatek (Hrsg.), Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 58. Berlin 1971, S. 449.

stellen sich nicht als zwei getrennte Aufgaben. Sie sind gleichsam die zwei Seiten einer Medaille und gehören untrennbar zusammen.

Im Anschluß an die Herausarbeitung der Problemstellung stellen sich zwei Fragen, die unmittelbar miteinander zusammenhängen:

1. Welche der Nachfragekomponenten des Sozialprodukts soll anteilmäßig zurückgedrängt werden?
2. Soll sich der Staat zur Reduzierung der privatwirtschaftlichen Nachfrage und zur Umstrukturierung der Verwendung des Sozialprodukts schwerpunktmäßig der Instrumente der Steuer- oder der Kreditfinanzierung bedienen?

Bezüglich der ersten Frage besteht Übereinstimmung darin, daß die höhere Staatsquote zu Lasten der privaten inländischen Nachfrage, also der privaten Konsum- und/oder Investitionsquote gehen muß.²⁸⁶ Mittelfristig strebt die Bundesregierung einen Außenbeitrag am Bruttosozialprodukt von 1,5-2,0 % an. Er dient dem Ausgleich der Defizite in der Dienstleistungsbilanz, in der Übertragungsbilanz und der Ermöglichung eines Kapitalexports. Im Zeitraum 1966-1973 betrug der durchschnittliche Außenbeitrag (in jeweiligen Preisen) 2,3 %. Hier ergeben sich also keine nennenswerten Änderungsmöglichkeiten für eine höhere Staatsquote.

Ausschlaggebend für die Beantwortung der zweiten Frage sind die Auswirkungen der alternativen Finanzierungsformen auf die Komponenten des offiziellen wirtschaftspolitischen Zielkatalogs:

– Einmal müssen die Wirkungen der Finanzierungsinstrumente auf die Höhe der privaten Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern geprüft werden (Volumen der privaten Nachfrage). Dabei steht die Erfüllung des Stabilitätsziels im Mittelpunkt.

– Zum anderen stellt sich unter längerfristigem Aspekt die Frage, welche der beiden privaten Nachfragequoten primär sinken soll (Struktur der privaten Nachfrage). Dabei handelt es sich um die Auswirkungen der Finanzierungsformen auf das Wachstumsziel. Die Struktur der öffentlichen²⁸⁷ und privaten Nachfrage ist für das Stabilitätsziel kurzfristig von geringer Bedeutung.

– Als drittes müssen die verteilungspolitischen Effekte der Reformfinanzierung beachtet werden. Das Verteilungsziel ist zwar nicht Bestandteil des offiziellen wirtschaftspolitischen Zielkatalogs des Staates, ihm kommt aber in den Augen der organisierten Gruppen ein hoher Stellenwert zu und führt bei seiner Verletzung zu erheblichen stabilitätspolitischen Konsequenzen.²⁸⁸

286 Vgl. Jahresgutachten 1971, Z. 328; Finanzwissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen, Gutachten zur Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen, H. 20, Bonn 1972, S. 12 f. – Es sei aber die kritische Frage erlaubt, ob es im Sinne einer Infrastrukturpolitik nicht sinnvoller gewesen wäre, die Konjunkturaufschwünge der Nachkriegszeit statt jeweils durch hohe Exportüberschüsse durch öffentliche Investitionen einzuleiten.

287 Vgl. W. Albers, Haushaltsrechtliche Grundlagen und elastische Durchführung einer konjunkturgetreuen Finanzpolitik. In: H. Haller (Hrsg.), Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, a.a.O., S. 79.

288 Vgl. Kap. 4.2.

Das Schwergewicht der Diskussion liegt im folgenden in der Prüfung der Frage, ob eine höhere Staatsquote vorrangig mittels Steuererhöhungen oder zusätzlicher Kreditaufnahme finanziert werden soll unter Beachtung der notwendigen Restriktion, daß dabei das Stabilitäts-, Wachstums- und Verteilungsziel nicht anhaltend verletzt wird. Die Finanzierungsfrage bleibt nicht ein finanzwirtschaftliches, sie wird zu einem eminent politischen Problem.²⁸⁹

3.5.2. Finanzierungsformen und Finanzierungsstruktur der öffentlichen Ausgaben

Bei der Diskussion des finanzwirtschaftlichen Aspekts einer Erhöhung der Staatsquote wird als erstes kurz auf die Finanzierungsinstrumente Steuern und Kredite eingegangen (3.5.2.1). Es folgt die Darstellung der gegenwärtigen Finanzierungsstruktur der öffentlichen Ausgaben (3.5.2.2). Daraus lassen sich erste Rückschlüsse über mögliche zukünftige Finanzierungsstrategien ziehen.

3.5.2.1 Steuern und Kredite als staatliche Finanzierungsinstrumente

Im System der staatlichen Einnahmen stellen die Steuern den wichtigsten Bestandteil dar. Sie dienen dazu, das verfügbare Einkommen und damit die Kaufkraft der Privaten zu vermindern und diese auf die öffentlichen Haushalte umzulenken, die ihrerseits den privaten Haushalten und Unternehmen Güter und Dienste zur Verfügung stellen, ohne dadurch einen direkten Gegenanspruch einzuräumen. Die fiskalische Besteuerung dient somit der Finanzierung der Staatsausgaben.

- Haushaltssteuern (Lohn- und Einkommensteuern) mindern das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte direkt. Davon wird ein Rückgang der Nachfrage nach Konsumgütern erwartet (erzwungener Konsumverzicht). Dieser Entzugseffekt bei den Haushalten setzt sich in einem Erlösrückgang bei den Unternehmen fort. Aussagen über die Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit sind isoliert nicht möglich.
- Unternehmenssteuern (Körperschaftssteuern, Mehrwertsteuer) beeinflussen die Investitionsneigung und -fähigkeit der Unternehmen über einen Rentabilitäts- und einen Liquiditätseffekt. Eine direkte Auswirkung auf die Höhe der privaten Investitionen ist nicht sicher, da die Unternehmen unterschiedlich auf die Verringerung ih-

²⁸⁹ Vgl. K. Littmann, Finanzierung von kollektiven Gütern. In: Aufgabe Zukunft. Qualität des Lebens, Bd. 7: Qualitatives Wachstum, Frankfurt/Main 1973, S. 23, 25.

rer Nettogewinne reagieren können (z. B. durch eine Kreditaufnahme bei den Geschäftsbanken). Die Verringerung der Investitionsquote durch Steuererhöhungen allein bleibt ungewiß.

Die öffentlichen Kredite spielen größenordnungsmäßig eine sehr viel geringere Rolle für die staatlichen Einnahmen. *Die Beurteilung ihrer Zulässigkeit unter finanzwirtschaftlichen und ökonomischen Gesichtspunkten blieb lange Zeit kontrovers.*²⁹⁰ In der Bundesrepublik sanktionierte erst die Reform des Haushaltsrechts²⁹¹ 1969 den Wandel von der objektbezogenen zur konjunktur- bzw. situationsbezogenen Schuldenpolitik.²⁹² Nicht mehr die Art der zu finanzierenden öffentlichen Ausgaben entscheidet – entsprechend den Ideen des klassischen Finanzliberalismus – über die Zulässigkeit der Kreditaufnahme, sondern vornehmlich das gesamtwirtschaftliche, konjunktur- und wachstumspolitische Erfordernis. Zwei Motive stehen bei der Staatsverschuldung im Vordergrund:

1. Staatsverschuldung im Dienste der Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage (Stabilisierungsaspekt)

– Die Staatsverschuldung als Instrument einer antizyklischen Fiskalpolitik ist nicht mehr strittig. Einer Kreditaufnahme in der Rezession zur Finanzierung zusätzlicher öffentlicher Nachfrage kann eine entsprechende Schuldentilgung zum Zwecke der Nachfragedämpfung im Boom gegenüberstehen, so daß über einen Zyklus hinweg der Schuldenstand prinzipiell konstant bleibt. In der Regel finanziert der Staat seine Ausgaben nicht voll mit Steuern. Einer Verschuldung in der Rezession folgt keine gleich große Entschuldung im Boom. Die Staatsverschuldung steigt dann über den Zyklus hinweg an.

– Die These von der konstitutionellen Schwäche der Marktwirtschaft behauptet, daß der Anstieg der Sparquote der privaten Haushalte als Folge wachsender verfügbarer Einkommen und der staatlichen Vermögensbildungspolitik zu einem Nachfrageausfall und zu einem Druck auf die Erlöse der Unternehmer führe, so daß die privaten Investitionen zurückgingen und die Wachstumskräfte der Wirtschaft erlahmten. Unter diesen Bedingungen seien die Unternehmer nicht bereit, die höheren Ersparnisse durch eine höhere Verschuldung aufzunehmen. Der positive Finanzierungssaldo der privaten Haushalte muß dann durch eine zunehmende

²⁹⁰ Zur Entwicklung der Deckungsgrundsätze öffentlicher Ausgaben vgl. K. H. Hansmeyer, *Der öffentliche Kredit*, a.a.O., S. 48 ff.

²⁹¹ Vgl. Art. 115 GG; § 13 HGrG; § 18 BHO.

²⁹² Vgl. W. Albers, *Staatsverschuldung und Geld- und Kreditpolitik*. Finanzarchiv, Bd. 21 (1961), S. 35. – »Aus der Art des zu erstellenden Objekts läßt sich kein operationalisierbarer Finanzierungsgrundsatz ableiten. Vielmehr gelten für die staatlichen Kreditaufnahmen ausschließlich gesamtwirtschaftliche, situationsbezogene und gesellschaftspolitische Maßstäbe.« H. Görgens, *Sollen die Investitionen des Staates durch Kredite finanziert werden?* RWI-Mitteilungen, Jg. 20 (1969), S. 11.

Staatsverschuldung ausgeglichen werden.²⁹³ Ihre Aufgabe ist in dieser Lage die Mobilisierung von Liquidität und deren Zuführung in Form zusätzlicher staatlicher Ausgaben in den Wirtschaftskreislauf.

Zum Zwecke der Mobilisierung von Nachfrage verschuldet sich die öffentliche Hand im ersten Fall bei der Notenbank. Neben dem Primäreffekt der Schaffung zusätzlicher staatlicher Nachfrage steht als Sekundäreffekt die Ausweitung des Kreditspielraums der Geschäftsbanken und damit die Verbesserung der Investitionsmöglichkeit der privaten Unternehmer. Entzugswirkungen im privaten Sektor sind mit der Notenbankfinanzierung nicht verbunden. Im zweiten Fall verschuldet sich der Staat bei den Geschäftsbanken und beim Publikum, um brachliegende Ersparnisse in Nachfrage umzusetzen und die private Investitionstätigkeit anzuregen. Die beiden kurzfristigen Aspekte der Staatsverschuldung brauchen hier nicht näher diskutiert zu werden. Der erste Fall ist unstrittig, der zweite wird als für die Volkswirtschaft der Bundesrepublik nicht realistisch angesehen.²⁹⁴

2. Staatsverschuldung bei befriedigendem Wachstum (Allokationsaspekt)

Unter dem Allokationsaspekt hat die öffentliche Verschuldung die Aufgabe, langfristige Diskrepanzen zwischen den laufenden Einnahmen und den Ausgaben des Staates auszugleichen. Diese können sich ergeben aus der Notwendigkeit der Finanzierung einer höheren Staatsquote. Die Kreditfinanzierung macht sonst notwendig werdende Steuererhöhungen und damit auch eine Erhöhung der Steuerquote teilweise überflüssig. Außerdem dient sie dazu, die Kosten der Finanzierung höherer Staatsausgaben über einen längeren Zeitraum zu verteilen und nicht – wie bei einer reinen Steuerfinanzierung – auf den gegenwärtig erwerbstätigen Bevölkerungsteil zu konzentrieren. Die reale Belastung, der Ressourcenentzug aus dem privaten Sektor, tritt dagegen bei beiden Finanzierungsformen bereits im Zeitpunkt der erhöhten Ausgabentätigkeit auf und kann nicht verschoben werden.

Unter dem Allokationsaspekt hat die längerfristige Verschuldung nicht die Funktion, zusätzliche Nachfrage zu mobilisieren, sondern die öffentlichen Haushalte treten zu den privaten Nachfragern, besonders den Investoren, in Konkurrenz um die Kreditnachfrage. Dadurch sollen im privaten Sektor Entzugseffekte ausgelöst werden. Die langfristige Verschuldung über Anleihen steht insoweit gleichbedeutend neben der fiskalischen Besteuerung, als mit beiden Finanzierungsinstrumenten der durch die Staatsausgaben zu beanspruchende Teil des Produktionspotentials für den Staat freigemacht werden soll. Allein dieser langfristige Aspekt der Staatsverschuldung steht im folgenden zur Diskussion.

293 Vgl. Jahresgutachten 1967, Z. 516 ff.

294 Vgl. H. Haller, Neue Motivation der Staatsverschuldung? In: H. Haller, H. C. Recktenwald (Hrsg.), Finanz- und Geldpolitik im Umbruch, Mainz 1969, S. 324.

3.5.2.2 Die Finanzierungsstruktur der öffentlichen Ausgaben

Um die Frage nach den alternativen Finanzierungsformen einer höheren Staatsquote besser beurteilen zu können, ist es hilfreich, zuvor die gegenwärtige Finanzierungsstruktur der öffentlichen Gesamtausgaben aufzuzeigen. Dabei sind sowohl der öffentliche Gesamthaushalt als auch die Haushalte der Gebietskörperschaften von Interesse. In Tabelle 35 wird auf den öffentlichen Gesamthaushalt abgestellt.

Tabelle 35:

Die Finanzierungsstruktur der öffentlichen Gesamtausgaben, 1961–1972

Jahr	Staatsquote (%) (1)	Einnahmen ¹ insgesamt (Mrd.DM) (2)	Steuereinnahmen (Mrd.DM) (3)	Steuersquote (%) (4)	Steuersfinanzierungsquote ² (%) (5)	Neuverschuldung ³ (Mrd.DM) (6)	Kreditsquote (%) (7)	Kreditsfinanzierungsquote ⁴ (%) (8)
1961	28,2	94,1	78,5	23,6	83,4	4,4	1,32	4,7
1962	29,6	104,8	86,4	24,0	82,4	3,4	0,95	3,2
1963	30,1	110,8	91,1	23,7	82,2	6,8	1,78	5,9
1964	30,1	121,4	99,4	23,6	81,9	6,4	1,53	5,1
1965	30,2	129,7	105,5	22,9	81,3	9,9	2,15	7,1
1966	29,6	137,3	112,5	22,9	81,9	9,3	1,90	6,4
1967	31,2	141,6	114,6	23,1	80,9	14,9	3,00	9,6
1968	29,3	151,0	121,8	22,6	80,7	8,7	1,61	5,0
1969	28,7	176,8	145,3	24,0	82,2	0,8	0,13	0,5
1970	28,6	190,3	154,1	22,5	81,0	8,0	1,17	4,1
1971	29,8	214,6	172,4	22,7	80,3	14,5	1,91	6,4
1972 ⁶	30,2	233,1	197,0	23,7	84,5	15,7	1,89	6,3
1973	30,1	272,5	224,8 ⁵	24,3	82,5	14,8	1,60	5,3
1961–1966	29,7			23,45	82,2		1,65	5,4
1966–1971	29,5	–	–	23,0	81,2	–	1,62	5,3
1971–1973	30,0			23,6	82,4		1,80	6,0

1 Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 8/1971, S. 13; ab 1969 Finanzbericht 1975. 1970 und 1971 einschließlich, 1972 und 1973 abzüglich Konjunkturzuschlag. 1973 einschließlich Einnahmen aus dem Stabilitätzuschlag und der Investitionssteuer.

2 Anteil der Steuereinnahmen an den öffentlichen Gesamtausgaben.

3 Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 8/1970, S. 16; ab 1970 H. 5/1973, S. 58.

4 Anteil der Neuverschuldung an den öffentlichen Gesamtausgaben.

5 ohne Stabilitätsabgabe und Investitionssteuer (1973: 1,94 Mrd. DM).

6 ab 1972 vorläufige Ergebnisse.

Aus der Tabelle ist zu erkennen, daß neben der Staatsquote auch die Steuerquote durch eine relative Konstanz gekennzeichnet ist. Die Schwankungen des Steuer- und Kreditanteils an der Finanzierung der öffentlichen Gesamtausgaben sind zwar größer, sie sind allerdings weniger strukturell als vielmehr konjunkturell bedingt. Die öffentlichen Gesamtausgaben werden zu rund 95 % mit Eigenmitteln des Staates finanziert.²⁹⁵ Der Kreditanteil ist somit gering.

Die Finanzierungsstruktur der einzelnen Gebietskörperschaften weicht erheblich voneinander ab (vgl. Tab. 36).

Tabelle 36:

Die Finanzierungsstruktur der Ausgaben der Gebietskörperschaften (in %)

Periode	Anteil am Steueraufkommen			Steuer- finanzierungsquote			Kredit- finanzierungsquote		
	Bund	Länder	Gem.	Bund	Länder ¹	Gem. ¹	Bund	Länder ¹	Gem. ¹
1961–66	53,95	31,15	12,8	93,1	64,7	31,7	0,55	3,1	10,8
1966–71	54,4	32,1	12,4	92,7	66,2	31,4	2,9	3,8	7,2
1971–73 ³	52,2	33,6	12,8	93,4	67,6	30,6	4,1 ²	4,0	10,6

¹ gilt für 1963–1966.

² ab 1972 nach Einbeziehung der ÖffA und der Krankenhausfinanzierung.

³ vorläufige Ergebnisse

Bemerkenswert an der Finanzierungsstruktur der Haushalte der Gebietskörperschaften sind die folgenden Tatbestände:

- Der Anteil der steuerfinanzierten Ausgaben ist bei den einzelnen Gebietskörperschaften sehr unterschiedlich, bei den Gemeinden ist er mit knapp einem Drittel am geringsten.
- Der Kreditfinanzierungsanteil verläuft gerade umgekehrt zum Steuerfinanzierungsanteil. Hier stehen die Gemeinden eindeutig an der Spitze.
- Für die Länder und vor allem für die Gemeinden spielen die Zuweisungen der übergeordneten Haushaltsebenen eine große Rolle, ebenso die Verwaltungseinnahmen.²⁹⁶ Da lediglich die Länder in indirekter Weise (über den Bundesrat) über eine gewisse Steuerautonomie verfügen, sind die unteren Haushaltsebenen in ihrem finanziellen Bewegungsspielraum beengt.²⁹⁷

²⁹⁵ Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 8/1971, S. 13. – Neben den Steuern zählen noch Gebühren, Beiträge und Erwerbseinkünfte zu den Eigenmitteln des Staates.

²⁹⁶ Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 8/1971, S. 17.

²⁹⁷ Vgl. Kap. 3.4.1.3.

Die bisherigen Zahlen zeigen die unterschiedliche Finanzierungsstruktur der Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften, nicht aber schon die ökonomische Bedeutung der Staatsverschuldung. Dazu reichen Aussagen über die absolute Höhe der Staatsschuld oder der Schuldenquote nicht aus. Aussagefähig sind allein Angaben über die jährliche Neuverschuldung und über die Schuldenbelastung der öffentlichen Haushalte, also darüber, welchen Anteil die unabweisbaren Zinszahlungen an den Einnahmen der jeweiligen Haushaltsebene ausmachen.²⁹⁸ Angaben hierfür finden sich in Tab. 37.

Auffallend ist bei diesen Zahlen die im Vergleich zu den übrigen Haushaltsebenen hohe Schuldenbelastung der Gemeinden, die die bereits häufiger erwähnte Einengung ihrer finanziellen Bewegungsfreiheit mit bedingt.²⁹⁹

Tabelle 37:

Die durchschnittliche Zinsbelastung der Gebietskörperschaften, 1966–1971 (in %)

Haushalts- ebene	Gesamt- haushalt	Bund	Länder	Gemeinden
	(1)	(2)	(3)	(4)
Anteil der Zinsen am Überschuß aus lfd. Rechnung	19,9	19,8	16,8	26,7
Anteil der Zinsen am Steueraufkommen	4,3	2,7	3,3	13,7

Unter fiskalischen Gesichtspunkten wird der Stand der öffentlichen Verschuldung in der Bundesrepublik im ganzen als noch unbedenklich angesehen³⁰⁰ (mit Ausnahme der Gemeinden). Dies gilt nicht nur für die erreichte Höhe der Schuldenbelastung, sondern auch für die Möglichkeit der Kreditbeschaffung. Die Aufbringung der Finanzierungsmittel für eine Erhöhung der Staatsquote ist angesichts der Höhe des öffentlichen Schuldenstandes, der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis und des Kapalexports nicht das primäre Hindernis. Problematisch erscheint die Finanzie-

²⁹⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Kriterien und Konsequenzen der Staatsverschuldung. In: H. C. Recktenwald (Hrsg.), Finanzpolitik, a.a.O., S. 426.

²⁹⁹ Im Zeitraum 1960–1971 haben Bund und Länder Geldvermögen gebildet (6,4 Mrd. bzw. 11,1 Mrd.), die Gemeinden mußten sich im gleichen Zeitraum um 23 Mrd. verschulden. Bei gegebenem Umverteilungsprozeß innerhalb des staatlichen Sektors wird sich diese Entwicklung noch polarisieren. Vgl. Enquete über die Bauwirtschaft, Bd. I, S. 146 ff.

³⁰⁰ Vgl. Jahresgutachten 1970, Z. 257; Kriterien und Konsequenzen der Staatsverschuldung, a.a.O., S. 427 f.

zung dagegen in bezug auf ihre Auswirkungen auf den gesamtwirtschaftlichen Zielkatalog. Eine Veränderung in der Nachfrage nach vorhandenen Ersparnissen zu Lasten des privaten Sektors sichert noch keine reale, güterwirtschaftliche Umverteilung, sondern führt nur zu einer Gefährdung des Stabilitäts- und Wachstumsziels.³⁰¹ Nicht in der Umverteilung der Nachfrage nach Ersparnissen, sondern in der güterwirtschaftlichen Umstrukturierung der Verwendung des Bruttosozialprodukts besteht das Haupthindernis für die Finanzierung einer höheren Staatsquote. »Ob der Anteil der öffentlichen Hand und insbesondere der Infrastrukturinvestitionen am Sozialprodukt erhöht werden kann, hängt nicht in erster Linie von der Beschaffung zusätzlicher Finanzierungsmittel (Steuern oder Kredite) ab, sondern davon, ob es gelingt, die realen Ressourcen der Volkswirtschaft anders zu strukturieren . . . Es kommt . . . darauf an, von dem realen Produktivitätszuwachs einen überdurchschnittlichen Anteil den öffentlichen Dienstleistungen und Investitionen zuzuführen.«³⁰²

3.5.3 Auswirkungen der Finanzierungsform auf das Stabilitätsziel

Das zentrale Problem bei der Finanzierung einer höheren Staatsquote besteht darin, daß dem privaten Sektor produktive Ressourcen entzogen und dem öffentlichen Sektor übertragen werden müssen. Auf der finanzwirtschaftlichen Seite der Finanzierungsproblematik ergibt sich daraus die Notwendigkeit der Erhöhung der Steuer- bzw. der Kreditquote. Dabei stellt sich zunächst die Frage nach den Auswirkungen der Finanzierungsinstrumente auf die Höhe der privaten Konsum- und Investitionsausgaben und damit im Zusammenhang auf das Ziel der Preisniveaustabilität (3.5.3.1-3.5.3.2).

3.5.3.1 Auswirkungen der Steuerfinanzierung auf das Stabilitätsziel

Soll eine höhere Staatsquote nicht ausschließlich durch eine zusätzliche öffentliche Kreditaufnahme finanziert werden, so macht sie eine Erhöhung der Steuerquote erforderlich. Sie ergibt sich bereits bei gegebenem Steuerrecht, wenn die Aufkommenselastizität des Steuersystems größer als eins ist. Von dieser Annahme wurde in der Bundesrepublik bisher ausgegangen. So rechnete der wissenschaftliche Beirat beim BMF aufgrund der Steuerprogression mit einer Zunahme der Steuer-

301 Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 8/1971, S. 22; G. Zeitel, Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 450.

302 K. O. Pöhl, Kein Geld für Reformen? Die Neue Gesellschaft, 18. Jg. (1971), S. 694.

quote um ein bis zwei Prozent, also mit einem Anstieg auf 24-25 % (bei einer Durchschnittshöhe 1966-1971 von 23 %).³⁰³ Aus »sonstigen Einnahmen« (Gebühren, Beiträge, Erwerbseinkommen, laufende Vermögensübertragungen) resultieren rund 5 %. Damit konnte nach diesen Prämissen ein nominaler Staatsanteil von rund 30 % ohne Steuererhöhungen und zusätzliche Kreditaufnahme finanziert werden. Nach den Schätzungen des IFO-Instituts wird die Aufkommenselastizität des Steuersystems in Zukunft eher bei eins liegen.³⁰⁴ Eine Erhöhung der Steuerquote ist damit nur über Steuerrechtsänderungen möglich. Dazu kommen in erster Linie die aufkommensstarken Lohn- und Einkommensteuer, die Körperschaftssteuer und die Mehrwertsteuer in Frage.

Bevor diese Möglichkeiten im einzelnen diskutiert werden, ist es erforderlich, die gegenwärtige Struktur des Steueraufkommens zu beleuchten. Dadurch sollen vor-eilige Empfehlungen über die Art der Steuererhöhungen vermieden werden, treffen doch die einzelnen Steuerarten die Gruppen der Bevölkerung sehr unterschiedlich. Eine nähere Betrachtung der Steuerstruktur macht deutlich, daß sich hinter der relativen Konstanz der Steuerquote 1961-1971 Änderungen in den Anteilen der einzelnen Steuerarten am Gesamtsteueraufkommen verbergen. So ist vor allem der Anteil der Lohnsteuer gestiegen, die heute die aufkommensstärkste Steuer ist.³⁰⁵ Der Grund besteht in ihrer überdurchschnittlichen Aufkommenselastizität (rd. 1,8). Die Lohnsteuerquote (Anteil der Lohnsteuer am Bruttosozialprodukt) ist von 2,7 % (1960) auf 6 % (1972) gestiegen, für 1977 rechnet das IFO mit einem Wert von 8,5 %. Damit erhöht sich der Anteil der Lohnsteuer am Gesamtsteueraufkommen von einem Viertel auf ein Drittel. Die für 1977 erwartete Erhöhung der Steuerquote auf 25 % ist also bedingt durch die Progressionswirkung der Lohnsteuer.³⁰⁶ Der Anteil der Einkommen- und Körperschaftssteuer am Gesamtsteueraufkommen ist

303 Das Prognos-Institut kommt bei seinen Berechnungen auf einen Wert von 26,6 % (26,9 %) für 1975 (1985) unter der Annahme einer Aufkommenselastizität von 1,1 und einer Wachstumsrate des nominalen BSP von 7,2%. Vgl. D. Schröder, Wachstum und Gesellschaftspolitik, a.a.O., S. 500 ff. Das RWI kommt bei seinen mittelfristigen Steuervorausschätzungen bis 1975 auf einen Wert von 25,3% (25,6%) unter der Annahme einer Wachstumsrate von 5,9% (8,9%) und einer Aufkommenselastizität von 1,2 (1968-1975). Ausdrücklich wird auf den sehr großen Unsicherheitsbereich der Steuerschätzungen verwiesen. Vgl. K. Löbke, A. Roth, Methoden der mittelfristigen Steuervorausschätzungen. Schriftenreihe des RWI, H. 30. Berlin 1971, S. 131. Nach Berechnungen des IFO-Instituts steigt die Steuerquote bei Konstanz des Steuersystems bis 1977 auf 25,0%. Vgl. J. Körner, Lohnsteuerzahler vergolden die Staatskassen. IFO-Schnelldienst Nr. 38/1973, S. 6. Im SPD-Langzeitprogramm wird eine Steuerquote von 25,5 % (1985) zugrunde gelegt. Vgl. K. Porzner, Zur Finanzproblematik. Die Neue Gesellschaft, Bd. 20 (1973), S. 209.

304 Vgl. J. Körner, Aufkommenselastizität des Steuersystems – Bremse für Reformvorhaben? a.a.O.
305 Vgl. IFO-Schnelldienst, Nr. 8/1973, S. 5; Die Gebietskörperschaften im Konjunkturverlauf. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 11/1973, S. 28.

306 Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 8/1971, S. 13; IFO-Schnelldienst, Nr. 38/1973, S. 5; IFO-Schnelldienst, Nr. 6/1974, S. 5 f.

dagegen gesunken. Er belief sich auf 3,8 % (1972) gegenüber 5,1 % (1960).³⁰⁷ Der Grund für die zunehmende Steuerbelastung der unteren und mittleren Einkommensgruppen liegt darin, daß mit den steigenden Masseneinkommen, die teilweise lediglich dem Inflationsausgleich dienen, immer mehr Einkommensempfänger in den Progressionsbereich hineinwachsen, der für sie von der steuerlichen Leistungsfähigkeit her gar nicht gedacht ist. Andererseits ist der Spitzensteuersatz für hohe Einkommensempfänger unverändert geblieben. Die Verteilungswirkung der Steuerprogression wird damit gemindert.³⁰⁸ Diese Veränderung der Steuerstruktur zu Lasten der Lohnempfänger bedeutet für die Finanzierung einer höheren Staatsquote, daß fiskalisch bedingte Steuererhöhungen für die Arbeitnehmer ohne Reform des Steuersystems aus verteilungspolitischen Gründen nicht zumutbar sind.³⁰⁹ Sie haben eine Korrektur des gegebenen Steuersystems im Hinblick auf seine Verteilungswirkung zur Voraussetzung. Dazu zählen z.B. eine Heraufsetzung des steuerfreien Existenzminimums, die Ausweitung der unteren Proportionalzone, die Erhöhung des Arbeitnehmerfreibetrags und der Abbau der undifferenzierten steuerlichen Begünstigungen für Haushalte und Unternehmen.³¹⁰ Der durch die Entlastung der unteren Einkommensgruppen entstehende Steuerausfall kann durch eine Erhöhung der Belastung der höheren und der hohen Einkommen sowie der Körperschafts- und Mehrwertsteuer (letztere im Rahmen der europäischen Steuerharmonisierung) kompensiert werden.³¹¹ Andererseits wird eine ausschließlich höhere Belastung der oberen Einkommensgruppen durch Anhebung des Spitzensteuersatzes weder das absolute Steueraufkommen nennenswert erhöhen noch den privaten Konsum anteilmäßig reduzieren. Eine Steuerreform, die aus Gründen der Verteilungsoptik vor allem die Spitzensteuersätze der Einkommensteuer erhöhen will, reicht für eine Reformfinanzierung nicht aus. »Denn sie kann nicht treffen wollen, was sie trifft, die Investitionen, und sie trifft nicht, was sie treffen will, den Konsum der hohen Einkommensschichten, weil dort mit zunehmendem

307 Vgl. Jahresgutachten 1972, Tab. 39. – Die durchschnittliche Lohnsteuerquote stieg von 3,58 % (1961–1966) auf 4,52 % (1966–1971), die Einkommen- und Körperschaftssteuerquote sank im gleichen Zeitraum von 5,27 % auf 4,27 %. Ebenda. Ein vergleichbares Ergebnis zeigt auch ein Vergleich der Abgabenbelastung der selbständig und unselbständig Beschäftigten. Vgl. *W. Höhnen*, Die Belastung der Löhne und Gewinne mit persönlichen Abgaben seit 1960. WWI-Mitteilungen. 22. Jg. (1969), S. 352 ff.

308 Vgl. *B. Molitor*, Die Bewährungsprobe der Steuerreform. Gewerkschaftliche Monatshefte, 22. Jg. (1971), S. 270.

309 Vgl. IFO-Schnelldienst, Nr. 38/1973, S. 6.

310 Vgl. *B. Molitor*, Die Bewährungsprobe der Steuerreform, a.a.O., S. 270 f.; *F. Neumark*, Problematik der Steuerfinanzierung, Wirtschaftsdienst, 50. Jg. (1970), S. 704. – Die 1975 in Kraft getretene Steuerreform hat einen Teil dieser Bedingungen der Reformfinanzierung berücksichtigt.

311 Vgl. *B. Molitor*, Die Bewährungsprobe der Steuerreform, a.a.O., S. 273; *F. Neumark*, Problematik der Steuerfinanzierung, a.a.O., S. 704; *K. Littmann*, Finanzierung von kollektiven Gütern, a.a.O., S. 34 f.; *K. Porzner*, Zur Finanzierungsproblematik, a.a.O., S. 210. – Da durch die Steuerreform die höheren Einkommensgruppen nicht in nennenswerter Weise zusätzlich besteuert werden, wird es ab 1975 zu einer Verringerung der volkswirtschaftlichen Steuerquote kommen.

Einkommen die Verbrauchsausgaben vom Einkommen immer unabhängiger werden.³¹² Damit werden eine Erhöhung der Steuerabgaben aller Einkommensgruppen bei gleichzeitiger Verschärfung der Progression für höhere Einkommen und einer Reform des Steuersystems unter verteilungspolitischen Aspekten notwendig. Innerhalb des gegebenen Steuersystems erscheint eine alleinige Steuerfinanzierung der höheren Staatsquote allerdings unrealistisch zu sein.³¹³

Im folgenden werden die einzelnen Steuergruppen unter dem Stabilitätsaspekt daraufhin geprüft, ob sie zu einer Verringerung der privaten Konsum- und Investitionsquote führen:

– Die Erhöhung der Haushaltssteuern zielt über eine Beschneidung des verfügbaren Einkommens auf eine Reduzierung der privaten Konsumquote ab. Der Erfolg dieser Maßnahme hängt vor allem davon ab, ob es den privaten Haushalten gelingt, die Einbußen im verfügbaren Einkommen durch zusätzliche Lohn- und Gehaltsforderungen auszugleichen.³¹⁴ Aussagen über die Auswirkungen einer Verringerung der Konsumquote auf die Höhe der privaten Investitionen sind isoliert nicht möglich. Zumindest ist aber die Annahme unrealistisch, daß eine geringere Konsum- und eine höhere Staatsquote Volumen und Struktur der privaten Investitionen unverändert lassen.

– Die Erhöhung der Unternehmensbesteuerung trifft die privaten Investitionen auf zweifache Weise. Der Rentabilitätseffekt beschneidet durch eine höhere Gewinnbesteuerung die Rendite der Investitionen. Der Liquiditätseffekt führt zu einem Entzug von Liquidität, der nur durch eine zusätzliche Kreditaufnahme ausgeglichen werden kann. Die Finanzierungslücke der Unternehmen wird noch größer, wenn längerfristig von einer steigenden Sparquote der privaten Haushalte ausgegangen wird. Ob die Unternehmer bei sinkender Selbstfinanzierungsquote und Kapitalrendite zu einer höheren Kreditaufnahme bereit sind, hängt außer von ihren langfristigen Gewinn- und Nachfrageerwartungen noch von ihrem bisherigen Eigenfinanzierungsanteil und der Höhe des Zinsniveaus ab.

Diesen Entzugseffekten der Steuererhöhung steht der Verausgabungseffekt der höheren öffentlichen Ausgaben gegenüber. Wenn die gesamten Unternehmenssteuern in Form höherer Staatsausgaben an den Unternehmenssektor zurückfließen ($dT_U = dA_{STU}$) und wenn die Unternehmen einen nachhaltigen Rückgang der Nettogewinne nicht erwarten und ihre privaten Investitionen konstant halten, dann können sie die höheren Steuern voll auf die Preise überwälzen. Die Nettogewinne und damit die Investitionen bleiben wegen der Vollüberwälzung konstant.³¹⁵ Der

312 Jahresgutachten 1971, Z. 347.

313 Vgl. K. Littmann, Finanzierung von kollektiven Gütern, a.a.O., S. 34.

314 Vgl. hierzu Kap. 4.2.2.4.

315 Vgl. C. Föhl, Kritik der progressiven Einkommensbesteuerung, Finanzarchiv, Bd. 14 (1953/54), S. 88 ff.; ders., Das Steuerparadoxon, Finanzarchiv, Bd. 17 (1956/57), S. 1 ff.

Unternehmenssektor als Ganzes hat die Vollüberwälzung selbst in der Hand. Anstatt zu einer Erhöhung der Staatsquote kommt es zu zusätzlichen Preissteigerungen.

Die Annahme der Vollüberwälzung ist allerdings sehr ungewiß. Einmal fließen wegen eines positiven Lohnsummeneffekts im privaten und öffentlichen Sektor nicht alle Steuereinnahmen des Staates an den Unternehmenssektor zurück. Zum anderen gleichen sich der Entzugs- und Verausgabungseffekt der Steuer- und Ausgabenerhöhungen nicht bei allen Unternehmen aus. Denn die langfristigen Steuererhöhungen verfolgen gerade den Zweck, zu einer Umschichtung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage von der Konsum- auf die Investitionsgüterindustrie zu führen. Die Annahme einer konstanten Investitionsneigung dürfte dann nicht mehr für alle Unternehmen aufrechtzuerhalten sein. Damit ist ein Rückgang der privaten Investitionstätigkeit zu erwarten. Eine höhere Unternehmensbesteuerung wird gesamtwirtschaftlich somit einen Mengen- (Investitionsrückgang) und einen Preiseffekt haben. Exakte Aussagen sind für den allgemeinen Fall nicht möglich.

3.5.3.2 Auswirkungen der Kreditfinanzierung auf das Stabilitätsziel

Zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben tritt die langfristige Staatsverschuldung als Alternative neben die Steuererhöhung. Der Kreditfinanzierungsanteil der öffentlichen Gesamtausgaben ist bisher gering und gesamtwirtschaftlich unbedenklich. Zudem zeigt ein Vergleich der Finanzierungssalden³¹⁶ von privaten Unternehmen und Gebietskörperschaften, daß der Unternehmenssektor einen hohen negativen Finanzierungssaldo aufweist (1961-1966: durchschnittlich -29,7 Mrd., 1966-1971: durchschnittlich -36,9 Mrd.), d. h. daß seine Kreditaufnahme beim Bankensystem die eigene Geldvermögensbildung übersteigt. Die Gebietskörperschaften weisen dagegen eine geringere Nettokreditaufnahme auf (Finanzierungssaldo 1961-1966: durchschnittlich +0,03 Mrd., 1966-1971: -2,7 Mrd.). Der Anteil der kreditfinanzierten Investitionen ist bei den Privaten sehr viel höher als beim Staat, sie nehmen damit den überwiegenden Anteil der Ersparnisse der privaten Haushalte in Anspruch. Hinzu kommt, daß die öffentlichen Haushalte Vermögensübertragungen an die Privaten leisten, z.B. Investitionszuschüsse. Sie gehen positiv in deren Vermögensrechnungen ein und verringern bei gegebener Höhe der Investitionen den negativen Finanzierungssaldo. Der Staat muß sich dafür zur Finanzierung seiner eigenen Investitionen zusätzlich verschulden. Seine längerfristige Kreditaufnahme stößt aber in der Öffentlichkeit häufig auf Widerstand, während sie bei den Unternehmen als Selbstverständlichkeit gilt.

³¹⁶ Der Finanzierungssaldo ist definiert als die Differenz zwischen der Geldvermögensbildung (Summe aus Ersparnis und dem Saldo aus Vermögensübertragungen) und den Nettoinvestitionen eines Sektors.

Bei einer Verschuldung am Kapitalmarkt treten die Gebietskörperschaften in Konkurrenz zu den Privaten um die Nachfrage nach Krediten. Dadurch soll deren Kreditspielraum und Investitionsnachfrage verringert werden. Eine Zurückdrängung der privaten Investitionen wird von einer Erhöhung des Zinssatzes erwartet. Auswirkungen auf die Konsumnachfrage sind nicht anzunehmen, es sei denn, es käme aufgrund der Zinssteigerungen zu einer Zunahme der Ersparnisse der Privaten. Damit ist nicht zu rechnen, eher ist eine Umschichtung zugunsten höher verzinslicher Anlagen möglich. Die zentrale Frage zur Beurteilung der Erfolgsaussichten der Staatsverschuldung für die inflationsfreie Finanzierung einer höheren Staatsquote ist, ob die privaten Investitionen allein durch eine Erhöhung des Zinssatzes zurückgedrängt werden, ob dieser als Selektionsmittel für die Aufteilung der vorhandenen finanziellen Mittel auf den privaten und öffentlichen Sektor ausreicht.³¹⁷ Dahinter steht der Gedanke, daß der Staat zinsunempfindlicher sei als die Privaten, da er sich nicht an einem kurzfristigen Rentabilitätskriterium orientieren müsse und die Kreditzinsen jederzeit aus dem Steueraufkommen finanzieren könne. Bei einer Erhöhung des Kapitalzinses ginge die Investitionsneigung der Privaten zurück. Diese These scheint nicht haltbar zu sein. Folgende Gründe sprechen dagegen:

- Die Zinsabhängigkeit der privaten Investitionen ist begrenzt und nur bei sehr langfristigen Objekten (Wohnungsbau) mit ausschlaggebend.
- Die Unternehmen haben in einer vollbeschäftigten Wirtschaft die Möglichkeit, die höheren Zinskosten auf die Preise zu überwälzen. Statt zu einer Kürzung der privaten Investitionsausgaben kommt es zu zusätzlichen kosteninduzierten Preissteigerungen.
- Die Anhebung des inländischen Zinsniveaus kann zu positiven Zinsdifferenzen gegenüber dem Ausland führen. Zumindest für Großunternehmen wird es erwägenswert, einen Teil ihres Kreditbedarfs im Ausland zu decken.
- Die mit der Kreditaufnahme finanzierten höheren staatlichen Ausgaben führen zu positiven Nachfrage- und Gewinnerwartungen und damit zu einer Stärkung der Investitionsneigung der Unternehmen.

Diese Argumente sprechen dafür, daß eine isoliert vorgenommene längerfristige Staatsverschuldung nicht zu einer nennenswerten Verringerung der privaten Investitionsquote führt, da die Gewinne und die Selbstfinanzierungsquote der Unternehmen (im Gegensatz zu einer Steuererhöhung) unberührt bleiben.³¹⁸ Eher sind

³¹⁷ Diese Ansicht vertreten *W. Hankel*, Probleme der Finanzierung von langfristigen staatlichen Infrastrukturinvestitionsprogrammen, a.a.O., S. 437 ff. und *H. Ehrenberg*, Zwischen Marx und Markt. Konturen einer infrastrukturorientierten und verteilungswirksamen Wirtschaftspolitik. Frankfurt/Main 1973, S. 168.

³¹⁸ Die Konstanz der Gewinne folgt aus der Keynes'schen Gleichung für das Unternehmereinkommen:

$$Y_U = J_U + C_U + Ex - J_m + D_{St} - S_{NU}$$

zusätzliche nachfrage- und kosteninduzierte Preissteigerungen wahrscheinlich.³¹⁹ Sie werden noch gestützt, wenn die Struktur der öffentlichen Schulden betrachtet wird. Dabei zeigt sich, daß der Staatskredit heute überwiegend Bankkredit ist, dagegen keine Anlageart des Publikums.³²⁰ Im Zeitabschnitt 1966-1971 erfolgte die Verschuldung zu drei Vierteln bei den Kreditinstituten, aber nur zu knapp einem Fünftel beim Publikum.³²¹ Ob eine Kreditaufnahme bei den Banken Entzugseffekte im privaten Sektor auslöst, hängt von der konjunkturellen Situation und von der Elastizität des Kreditmarktes ab.³²² Zudem beeinträchtigt sie die Effizienz der Geldpolitik, da sie die Sekundärliquidität der Geschäftsbanken erhöht. Eine geldpolitische Neutralisierung der Auswirkungen der Staatsverschuldung auf die Bankliquidität³²³ wird dadurch erschwert. Vielmehr besteht die Gefahr, daß die möglicherweise freigesetzten Produktionskapazitäten wegen der starken Exportorientierung der deutschen Wirtschaft sogleich durch zusätzliche ausländische Nachfrage besetzt werden. Die güterwirtschaftliche Umstrukturierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage erfordert also auch eine erfolgreiche außenwirtschaftliche Absicherung. Deren Bedingungen haben sich seit der Einführung flexibler Wechselkurse verbessert, da positive Zinsdifferenzen gegenüber dem Ausland nicht mehr durch einen Kapitalexport ausgeglichen werden können. Die mit einer höheren Staatsverschuldung verbundene Hochzinspolitik kann eher durchgehalten werden als unter den Bedingungen fester Wechselkurse.

Eine Alternative zu den Entzugswirkungen von Steuererhöhungen besteht nur in der Verschuldung des Staates beim Publikum (Anleihefinanzierung) und einer gleichzeitigen Erhöhung der Sparquote (freiwilliger Konsumverzicht), nicht bereits in einer Umstrukturierung der Verwendung der vorhandenen Ersparnisse durch Aufnahme von Bankkrediten durch den Staat. Die Belastung der Bruttoeinkommen der Privaten durch zusätzliche Steuerabgaben kann geringer ausfallen, wenn deren Sparquote steigt. Eine Erhöhung des privaten Sparkapitals z. B. durch vermögenspolitische Maßnahmen wird von der Finanzierungsseite her eine wichtige Bedingung für die Erhöhung der Staatsquote. Zugleich muß der Anteil der Anleihen an der öffentlichen Gesamtschuld vergrößert werden, z. B. durch die Entwicklung publikumsnäherer Verschuldungsformen. Der mit der Erhöhung der Sparquote einhergehende Nachfrageausfall für die Unternehmer wird durch zusätzliche

319 Vgl. dazu auch Jahresgutachten 1971, Z. 261. Ebenso A. Oberhauser, Staatsverschuldung negativ. Wirtschaftsdienst, 50. Jg. (1970), S. 706.

320 Vgl. K. H. Hansmeyer, Der öffentliche Kredit, a.a.O., S. 32.

321 Vgl. Neuere Tendenzen der öffentlichen Verschuldung. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 8/1970, S. 16.

322 Im Zeitraum 1967-1973 gingen von der staatlichen Kreditaufnahme keine nennenswerten Entzugswirkungen auf den privaten Sektor aus. Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, H. 11/1973, S. 21.

323 Eine solche Maßnahme empfiehlt B. Molitor, Unsoziale Staatsverschuldung? Wirtschaftsdienst, 51. Jg. (1971), S. 23.

Staatsausgaben kompensiert. Ihre Selbstfinanzierungsquote verringert sich allerdings. Negative Auswirkungen auf die private Investitionstätigkeit sind dennoch kaum zu erwarten. Die zunehmende Verwendung als Finanzierungsinstrument macht die Erarbeitung einer mittelfristigen Konzeption der Staatsverschuldung erforderlich.³²⁴ Sie muß von ihrer Lückenbüßerrolle befreit, systematisch als Instrument der Finanzierung einer höheren Staatsquote eingesetzt und dazu neben der aktuellen Kapitalmarkt- und Stabilitätssituation³²⁵ zunehmend an allokatons- und verteilungspolitischen Zielsetzungen ausgerichtet werden.

Eine eindeutige Antwort auf die Frage, ob die privatwirtschaftliche Nachfrage mittels der Finanzierungsinstrumente der Steuern und Anleihen zugunsten der staatlichen Nachfrage zurückgedrängt werden kann – die grundlegende güterwirtschaftliche Bedingung einer Erhöhung der Staatsquote – ist nicht möglich. Es überwiegt hier die Skepsis. Das gilt für die Staatsverschuldung in stärkerem Maße als für die Besteuerung. Die Skepsis liegt vor allem darin begründet, daß die Privaten – sowohl die Konsumenten als auch die Unternehmer – Abwehrstrategien gegen eine Beschneidung ihrer Konsum- und Investitionsausgaben entwickeln können. Die Unternehmer werden versuchen, die gestiegenen Finanzierungskosten der Investitionen (Steuer-, Zinserhöhungen) auf die Preise zu überwälzen, die Lohnempfänger dagegen, den Kaufkraftverlust durch zusätzliche Lohnforderungen auszugleichen. Der Kampf um die Quoten führt zu anhaltenden Preissteigerungen. Damit wird nicht nur das Stabilitätsziel verletzt, sondern auch die Erhöhung der Staatsquote erschwert. Wenn die Steuererhöhungen stark genug sind, wird es neben einer Preis- auch zu einer Mengenreaktion bei der Konsumnachfrage kommen. Das gleiche gilt bei entsprechend hoher Steuer- und Zinsbelastung auch für die private Investitionsgüternachfrage. Doch hat ein solches Vorgehen negative Auswirkungen auf konkurrierende wirtschaftspolitische Ziele, wie ein rasches wirtschaftliches Wachstum und eine gerechte Einkommensverteilung, deren Erfüllung wie das der Preisstabilität Bedingung für eine Erhöhung der Staatsquote sind. Es zeigt sich die entscheidende Schwäche der im marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystem der Bundesrepublik einzig möglichen Strategie zur Erhöhung der Staatsquote, daß nämlich finanzwirtschaftliche, also monetäre Instrumente nur begrenzt geeignet sind zur Steuerung güterwirtschaftlicher, also realer Größen.

324 »Bund und Länder haben im Rahmen ihrer mittelfristigen Finanzplanung keine klare Entscheidung darüber getroffen, wie sich die Staatsverschuldung und damit die Inanspruchnahme des Kapitalmarktes durch öffentliche Stellen für den Fall des konjunkturellen Gleichgewichts mittelfristig entwickeln soll.« Jahresgutachten 1970, Z. 345. – Diese Forderung gilt auch darum, da der Staatsverschuldung große Bedeutung im Rahmen der einkommenorientierten Finanzpolitik zukommt.

325 Vgl. F. Neumark, Infrastrukturpolitik. Wirtschaftswoche/Der Volkswirt, Nr. 40/1970, S. 48.

3.5.4 Die Auswirkungen der Finanzierungsformen auf das Wirtschaftswachstum

Bei der Diskussion der Frage, wie sich Steuererhöhungen und eine höhere Staatsverschuldung auf das Stabilitätsziel auswirken, stand das Volumen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage im Vordergrund. Werden die Folgewirkungen für das Wachstumsziel analysiert, so geht es primär um die Struktur der Nachfrage, d. h. um die Frage, ob und in welchem Ausmaß die private Konsum- und/oder Investitionsquote abnehmen soll. Nach dem herkömmlichen Wachstumskonzept gelten die privaten Investitionen als zugleich notwendige und hinreichende Bedingung eines stabilen und angemessenen Wirtschaftswachstums. Eine deutliche Verringerung der Investitionsquote kann danach nicht ohne negativen Einfluß auf die Höhe der Wachstumsrate bleiben.³²⁶ Daraus resultiert, daß der Hauptbeitrag für eine Freisetzung von Ressourcen zur Durchführung höherer öffentlicher Ausgaben von der Verringerung des privaten Konsums kommen muß, »... sei es durch freiwilligen Konsumverzicht der privaten Haushalte (höhere Sparquote), sei es durch erzwungenen (höhere konsumwirksame Steuern). Dies entspricht auch den Strukturvorstellungen, die in der mittelfristigen Zielprojektion und der mittelfristigen Finanzplanung der Regierung zum Ausdruck kommen.«³²⁷ Entsprechend müssen die einzelnen Finanzierungsformen unter dem Wachstumsaspekt daraufhin geprüft werden, ob sie primär zu einer Verringerung der Investitions- oder Konsumausgaben führen. Die vorausgegangene Analyse hat bereits zu dem Ergebnis geführt,³²⁸ daß insbesondere die Unternehmenssteuern die private Investitionstätigkeit negativ beeinflussen, während von der Anleihefinanzierung ein solcher Effekt kaum zu erwarten ist.

Bei der Analyse der von Steuererhöhungen und einer höheren Staatsverschuldung ausgehenden Wachstums- (und auch Verteilungs-)effekte ist es nicht zulässig, lediglich auf deren negative Auswirkungen auf die private Nachfrage abzustellen, von den damit finanzierten zusätzlichen Staatsausgaben dagegen abzusehen. Vielmehr müssen die von der Veränderung des Budgetvolumens insgesamt (Einnahmen- und Ausgabenseite) ausgehenden Wachstumswirkungen berücksichtigt werden. Daraus ergibt sich, daß eine Konstanz oder auch ein geringfügiger Rückgang der privaten Investitionsquote mittelfristig nicht notwendigerweise zu einem Rückgang des Wirtschaftswachstums führen muß. Denn an die Stelle der privaten

326 Vgl. die Diskussion um die Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung im Kap. 3.1.3.1

327 Jahresgutachten 1971, Z. 328; Vgl. auch H. Fischer-Menshausen, Diskussionsbeitrag. In: Infrastrukturreform als Innenpolitik. Möglichkeiten, Grenzen, Prioritäten. Bergedorfer Gesprächskreis zu Fragen der freien industriellen Gesellschaft, Protokoll Nr. 38. Hamburg 1971, S. 63; Gutachten zur Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt, a.a.O.; K. Schiller, Stabilität beginnt beim Staat, a.a.O., S. 125. Vgl. auch Kap. 3.1.3

328 Vgl. Kap. 3.5.3

treten staatliche Investitionen. Gerade von diesen werden mittel- und langfristig positive Wachstumseffekte erwartet. Hinreichend genaue Aussagen über die Produktivitätseffekte von Infrastrukturinvestitionen sind allerdings nicht möglich.³²⁹ Das gleiche gilt für die Auswirkungen einer Substitution von privaten durch staatliche Investitionen. Im ganzen gesehen dürfte eine teilweise Umstrukturierung der Investitionsnachfrage vom privaten auf den staatlichen Sektor und innerhalb des privaten Sektors nicht zu einem Rückgang des Wirtschaftswachstums führen.³³⁰ Insofern ist das Stabilitätsziel bei einer Erhöhung der Staatsquote sehr viel stärker gefährdet als das Wachstumsziel.³³¹

3.5.5 Die Auswirkungen der höheren Staatsquote auf die Einkommensverteilung

Die Analyse der Steuern und Kredite als Finanzierungsinstrumente einer höheren Staatsquote unter der Fragestellung, ob sie das Stabilitäts- und Wachstumsziel nicht verletzen, ist für die Reformpolitik unzureichend. Sie muß um die Frage nach ihren Auswirkungen auf die Einkommensverteilung erweitert werden. Zum einen dürfen sie nach dem Gerechtigkeitspostulat nicht zu einer zusätzlichen Verschärfung der ungleichen Einkommensverteilung führen. Zum anderen wird die Einstellung der organisierten Gruppen zu den einzelnen Finanzierungsformen davon abhängen, welche Verteilungseffekte auf ihre Mitglieder von ihnen zu erwarten sind.

Verteilungseffekte einer höheren Staatsquote gehen von der Finanzierungs- und der Ausgabenseite aus. Die gerechte Ausgestaltung der Einnahmenseite des öffentlichen Budgets ist immer ein Gebot der Finanzwirtschaft gewesen (gerechte Steuerverteilung). Für die Ausgabenseite gilt das bisher weniger. Ein wesentlicher Grund mag darin bestehen, daß auch die Kenntnisse über die Verteilungswirkun-

329 »Freilich gibt es bemerkenswerte Versuche, den Wachstumsbeitrag bestimmter Segmente des Infrastrukturkonzeptes zu quantifizieren. Das ist vor allem für die Sektoren Bildung und Forschung gelungen, die aber im Grund ihre Eindruckskraft wohl dem Phänomen des technischen Fortschritts verdanken, mit dem sie engstens verbunden sind. Demgegenüber sind wirkliche Belege hinsichtlich der Wachstumswirkungen von Wasserwirtschaft, Energiewirtschaft und Gesundheitswesen unvergleichlich problematischer.« K. Borchardt, Die Bedeutung der Infrastruktur für die sozialökonomische Entwicklung. In: H. Arndt, D. Swatek (Hrsg.), Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, a.a.O., S. 17. – Die geringen Kenntnisse über die Wachstumseffekte der öffentlichen Investitionen sind lediglich Ausdruck der Tatsache, daß die Theorie der öffentlichen Ausgaben gegenüber der der öffentlichen Einnahmen generell unterentwickelt ist. Vgl. R. L. Frey, Infrastruktur, a.a.O., S. 45.

330 »Eine geringe Abnahme der Investitionen wäre jedoch unbedenklich; die Wirtschaft soll sich darauf vorbereiten, daß die Zunahme der Nachfrage nicht nur konjunkturell, sondern dauerhaft eine andere Struktur aufweisen würde als bisher, die dann eine andere Struktur der Investitionen verlangt.« Jahresgutachten 1971, Z. 330.

331 Vgl. Kap. 3.2.2.2

gen der öffentlichen Ausgaben noch gering sind.³³² Bei der Analyse der Verteilungswirkungen einer höheren Staatsquote müssen also die Verteilungseffekte der Steuererhöhungen, der Staatsverschuldung und der öffentlichen Ausgaben, vor allem der Infrastrukturinvestitionen, berücksichtigt werden.

Für die Finanzierung der höheren Staatsquote durch Steuern ist eine Erhöhung der Einkommen- und Körperschaftssteuer und der Mehrwertsteuer erforderlich. Da die Staatsquote überwiegend zu Lasten der privaten Konsumquote erhöht werden muß, treffen die Steuererhöhungen die unteren und mittleren Einkommensgruppen relativ am stärksten. Das gilt sowohl für die Einkommen- als auch für die Mehrwertsteuer. Die Regressionswirkung der Mehrwertsteuer und die unterschiedliche Entwicklung der Steuerbelastung der Lohn- und Gewinnempfänger können durch verteilungspolitisch ausgerichtete Korrekturen der Lohn- und Einkommensteuer teilweise ausgeglichen werden. Eine höhere Besteuerung ausschließlich der oberen Einkommensgruppen und der Unternehmensgewinne, die einen nivellierenden Verteilungseffekt zur Folge haben, ist unzureichend. Einmal dürfte das mengenmäßige Aufkommen nicht ausreichen, soll die Investitionstätigkeit der Privaten nicht zu stark beeinträchtigt werden. Zum anderen sind die Unternehmer in der Lage, die höheren Gewinnsteuern zumindest teilweise auf die Preise zu überwälzen. Ihre zentrale Stellung im marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystem erweist sich als Schutzschild gegen zu starke Steuererhöhungen. Die Umstrukturierung der Verwendung des Bruttosozialprodukts überwiegend zu Lasten des privaten Konsums, nicht aber der privaten Investitionen, impliziert bereits, daß die unteren und mittleren Einkommensgruppen einen Großteil der Finanzierung der höheren Staatsquote tragen müssen.

Gegen die langfristige Staatsverschuldung als Instrument der Finanzierung öffentlicher Ausgaben wird häufig geltend gemacht, daß sie zu negativen verteilungspolitischen Auswirkungen führe. Als Argument wird einmal angeführt, daß die öffentlichen Anleihen eine Anlageart überwiegend höherer Einkommensgruppen seien, diese also auch in den Genuß der Zinszahlungen kämen, während der Schuldendienst für die Kreditaufnahme von der Gesamtheit der Steuerzahler geleistet werden müsse. Die Nichtidentität von Steuerzahler und Zinsempfänger habe eine Verschärfung der Einkommens- und Vermögenskonzentration zur Folge. Ein zweiter negativer Verteilungseffekt gehe von den mit der höheren Staatsverschuldung verbundenen Zinserhöhungen (bei gegebener Sparquote) am Kapitalmarkt aus. Da die oberen Einkommensgruppen über die höheren Ersparnisse verfügten, kämen sie auch vermehrt in den Genuß steigender Zinseinkommen.³³³ Zu diesen beiden

332 Vgl. R. L. Frey, Infrastruktur, a.a.O., S. 58 f.; H. Jürgensen, Bemerkungen zu Wachstums- und Verteilungseffekten privater und öffentlicher Investitionen. In: E. Schneider (Hrsg.), Wirtschaftskreislauf und Wirtschaftswachstum. Carl Föhl zum 65. Geburtstag. Tübingen 1966, S. 92.

333 Vgl. Gutachten zur Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt, a.a.O., S. 31; Jahresgutachten 1972, Z. 263.

geäußerten Argumenten ist grundsätzlich zu sagen, daß ein negativer Verteilungseffekt der Anleihefinanzierung nur dann behauptet werden kann, wenn gleichzeitig die Annahme der Verteilungsneutralität der Steuerfinanzierung gemacht wird. Der Verteilungseffekt der Anleihe muß mit dem der alternativen Steuererhöhung, die wegen der Anleihefinanzierung unterbleiben konnte, verglichen werden.³³⁴ Somit ist eine allgemeingültige Antwort auf die Frage nach den Verteilungswirkungen der Anleihefinanzierung nicht möglich. Aussagen sind nur für den spezifischen Einzelfall erlaubt, in dem eine Finanzierungsalternative verglichen wird. Die negativen Verteilungswirkungen, die bei separater Betrachtung von der Anleihefinanzierung ausgehen sollen, können bereits durch ihre Ausgestaltung teilweise verhindert werden. Dazu gehören z. B. die Zusammensetzung des Zeichnerkreises der Anleihe, die Art der Zinsaufbringung und die Tilgungsmodalitäten.³³⁵

Eine Beschränkung der Analyse auf die von den Finanzierungsformen ausgehenden Verteilungswirkungen greift nun gerade unter reformpolitischen Gesichtspunkten zu kurz. Denn auch von der Ausgabenseite, von den öffentlichen Leistungen, wird die Einkommensverteilung beeinflusst. So nimmt man beispielsweise an, »... daß von der Slumsanierung, dem Schul- oder Krankenhausbau vergleichsweise mehr die niedrigen Einkommensklassen profitieren – begüterte Bürger hatten kaum je über mangelnde Wohnungs-, Bildungs- und Gesundheitschancen zu klagen.«³³⁶ Die häufigere Benutzung der öffentlichen Einrichtungen und Leistungen durch die unteren Einkommensgruppen soll einen positiven realen Verteilungseffekt ausüben, der die von der Finanzierungsseite ausgehenden negativen Effekte ausgleichen oder gar überkompensieren könne. Eindeutig positive Verteilungswirkungen kommen aber nur solchen öffentlichen Leistungen zu, die sich auf einen bestimmten Personenkreis begrenzen lassen (z. B. Sozialwohnungen). Unsicher ist dagegen, welche Auswirkungen von den undifferenziert und kostenlos an alle Bevölkerungsgruppen abgegebenen Gütern und Leistungen auf die Einkommensverteilung ausgehen.³³⁷ »Sie hängen einmal davon ab, ob die öffentlichen Leistungen von Unternehmungen oder von Individuen in Anspruch genommen werden, ob es sich um reine oder »unreine« Kollektivgüter oder meritatorische Güter

334 »Es ist ein großer Unterschied, ob die Anleihealternative in einer Erhöhung der Verbrauchssteuer auf Güter des Massenbedarfs oder in der Erhebung einer Vermögensabgabe gesehen werden muß ... ebenso wie es bedeutsam ist, ob im Falle der Anleihefinanzierung der im Zuge des Schuldendienstes sich ergebende zusätzliche Finanzbedarf über eine Erhöhung der Umsatzsteuer oder über eine lineare oder gar progressive Anhebung der Einkommensteuer gedeckt wird.« N. Andel, Zur These von den unsozialen Verteilungswirkungen öffentlicher Schulden. Public Finance, Vol. 24 (1969), S. 73.

335 Vgl. B. Molitor, Unsoziale Staatsverschuldung? a.a.O., S. 26 ff.

336 Vgl. B. Molitor, Unsoziale Staatsverschuldung? a.a.O., S. 24. Vgl. hierzu auch K. Porzner, Wozu einen wachsenden Staatsanteil? In: H. Heidermann (Hrsg.), Langzeitprogramm, 2: Kritik, a.a.O., S. 102 ff.; C. Noe, Chancen und Bedingungen einer Strukturpolitik aus einem Guß. Die Neue Gesellschaft, 17. Jg. (1970), S. 736.

337 Vgl. B. Molitor, Öffentliche Leistungen in verteilungspolitischer Sicht. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 93. Jg. (1973), S. 155 ff.

handelt und schließlich auch davon, ob die öffentlichen Leistungen zu privaten Gütern komplementär oder substitutiv sind.³³⁸ Zudem stehen eine Reihe praktischer Schwierigkeiten dem verteilungspolitischen Einsatz der öffentlichen Leistungen im Wege.³³⁹

- Vom Gebrauch öffentlicher Güter kann niemand ausgeschlossen werden. Sie kommen allen Einkommensgruppen zugute.
- Die Beanspruchung öffentlicher Leistungen verlangt vielfach Kosten.
- Über die Nutzung öffentlicher Leistungen bestehen unterschiedliche Informationen.

Ein selektiver Einsatz öffentlicher Leistungen zugunsten unterer Einkommensgruppen ist kaum möglich. Sie sind darum nur bedingt zu speziellen verteilungspolitischen Zwecken verwendbar. Zu erwarten ist von ihnen dagegen ein generell positiver Wohlfahrtseffekt für alle Bevölkerungsgruppen. Damit macht sich auch bei der Abschätzung der Verteilungswirkungen der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte (wie schon bei den Wachstumseffekten) ein Analyse- und Theoriedefizit bemerkbar, das genaue Aussagen verhindert.

Die von der finanz- und güterwirtschaftlichen Seite ausgehenden Hemmnisse für eine Erhöhung der Staatsquote machen deutlich, daß die Bandbreite für die Wahlmöglichkeit bezüglich einer Steuer- oder Kreditfinanzierung gering ist. Der überwiegende Anteil muß durch eine allgemeine Erhöhung des Steueraufkommens aufgebracht werden (lineare Anhebung der Tarife und der Steuerbemessungsgrundlage, Verschärfung der Progression, Streichung von Steuervergünstigungen). Nun wird häufig bezweifelt, daß auf diese Weise ein genügend hohes Einnahmenvolumen erzielbar sei, da die Abgabenbelastung der Privaten begrenzt ist. Statt dessen wird eine Erhöhung der Staatsverschuldung empfohlen, die die privaten Haushalte sehr viel geringer belaste. Dieser Empfehlung kann nach der vorangegangenen Analyse nicht gefolgt werden. Zwar ist eine deutlich höhere Staatsverschuldung nach dem Kriterium der erreichten Schuldendienstbelastung unbedenklich, ausschlaggebend ist aber, daß sie in einer vollbeschäftigten Wirtschaft ein ungeeignetes Instrument zur Verringerung der privaten Nachfrage darstellt. Das aber ist in güterwirtschaftlicher Betrachtung das ausschlaggebende Kriterium. Eher hat sie eine Überbeanspruchung des Produktionspotentials und damit eine zusätzliche Verletzung des Stabilitätsziels zur Folge. Wenn die Verschuldungsbereitschaft der Unternehmen bei sinkender privater Nachfrage, aber höherer staatlicher Nachfrage, nicht geringer wird, dann kann sich die Kreditfinanzierungsquote der öffentlichen Ausgaben in dem Maße erhöhen, wie die Sparquote der privaten Haushalte steigt.

338 R. L. Frey, Finanzpolitik und Verteilungsgerechtigkeit. Finanzarchiv, Bd. 31 (1973), S. 11.

339 Ebenda, S. 12.

Eine auch unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten erwünschte Politik der Sparförderung und Vermögensbildung führt so zu einer Erweiterung des staatlichen Verschuldungsspielraums. Sie hat im Gegensatz zur Steuerfinanzierung zudem eine Vermögensbildung in der Hand der Bürger, nicht des Staates zur Folge. Da zur Finanzierung einer höheren Staatsquote die zusätzliche Verschuldung der öffentlichen Haushalte aus einer höheren Sparquote nicht ausreicht, muß der Hauptbeitrag aus Steuererhöhungen erbracht werden, die zu einer Verringerung der Konsumquote führen.

4 Politisch-administrative Hemmnisse einer ausgabenintensiven Reformpolitik

Die Analyse der ökonomischen Hemmnisse einer Erhöhung der Staatsquote hat im Ergebnis gezeigt, daß die politischen und administrativen Entscheidungsträger die als Mangellage erkannte und von großen Gruppen und politischen Parteien artikulierte relative Unterversorgung der Volkswirtschaft mit öffentlichen Gütern und Diensten bisher nicht beseitigen und ihre Steuerungs- und Regelungsfunktion gegenüber dem ökonomischen und gesellschaftlichen System nur unzureichend erfüllen konnten. Vielmehr ist deutlich geworden, daß die Autonomie der offiziellen Akteure bei der Lösung der ihnen übertragenen Aufgaben beschränkt ist durch (scheinbar objektive) Eigengesetzlichkeiten ökonomischer Entwicklungsprozesse (These von der relativen Autonomie des Staates).

Die bisherigen Kenntnisse der konkreten Ausprägung ökonomischer Restriktionen dürfen nicht zu der vorschnellen Schlußfolgerung führen, daß die offiziellen politischen Akteure bei jeder Steuerungsmöglichkeit des ökonomischen Systems seien und diese obendrein nicht verbesserungsfähig. Gegenüber von Vertretern des polit-ökonomischen Planungsansatzes (z. B. *Ronge, Schmieg*), die eine politische Steuerung privater ökonomischer Prozesse grundsätzlich für ausgeschlossen, administrationsinterne Hemmnisse (Probleme der Information, Koordination, Organisation) für vergleichsweise unbedeutend und Versuche zu ihrer Erklärung sogar für irreführend halten,¹ vertreten insbesondere *Scharpf*² und *Naschold* die These, daß die nur relative Autonomie des politischen Systems in bezug auf seine Aufgabenerfüllung auch eine Folge regierungsinterner Prozesse und Strukturen sei, die identifizierten ökonomischen Hemmnisse einer ausgabenintensiven Reformpolitik somit auch politisch bedingt seien und Regierung und Verwaltung durchaus einen Handlungsspielraum gegenüber der Umwelt hätten, der durch Re-

1 Vgl. V. *Ronge*, G. *Schmieg*, Restriktionen politischer Planung a.a.O., S. 24; V. *Ronge*, Besprechung von R. *Mayntz*, F. *Scharpf* (Hrsg.), Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München 1973. Politische Vierteljahresschrift, 15. Jg. (1974), S. 111 ff.; Zur Kennzeichnung dieser Position auch P. *Grottian*, Strukturprobleme staatlicher Verwaltung. Hamburg 1974, S. 23 ff.

2 Vgl. F. W. *Scharpf*, Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen im pluralistisch-demokratischen Gemeinwesen der Bundesrepublik. Problemskizze, erstellt im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Berlin, Konstanz 1973.

formen erweitert werden könne. Die geringe Flexibilität der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte, das Primat der ausgaben- gegenüber der einnahmenorientierten Fiskalpolitik bei der Konjunktursteuerung, die überwiegend fiskalische Ausrichtung der Finanzplanung, die Grenzen der Steuerbelastung stellen sich auf den ersten Blick und nach herkömmlicher Interpretation zwar als ökonomische Hemmnisse einer ausgabenorientierten Reformpolitik dar und sind bisher auch so gedeutet worden. Eine nähere, die Macht- und Konsensproblematik berücksichtigende Analyse wird aber zeigen, daß sich hinter den als Sachzwänge und ökonomische Gesetzmäßigkeiten ausgegebenen Hemmnissen auch strukturelle Mängel im politischen Steuerungssystem und gruppenpolitische Partikularinteressen verbergen. Zur Vermeidung einer verkürzten und irreleitenden Analyse erweist es sich als notwendig, in einem nächsten Untersuchungsschritt die administrativen und politischen Restriktionen der Durchsetzbarkeit einer höheren Staatsquote zu diskutieren. Eine Beschränkung auf die Diskussion der ökonomischen Ebene greift für den angestrebten Erklärungsversuch zu kurz und kann zu falschen Ergebnissen und zu einer falschen Therapie führen.

Eine saubere Abgrenzung von ökonomischen und politischen Restriktionen einer Erhöhung der Staatsquote ist nicht möglich. Die gewählte Vorgehensweise kann sogar das weitverbreitete Vorurteil bekräftigen, die Wirkung ökonomischer und politischer Faktoren und damit beide Bereiche sauber voneinander trennen zu können. Eine solche Trennung ist weder vollinhaltlich möglich noch beabsichtigt, sie wird nur aus analytischen Gründen vorgenommen. In der Realität wirken beide Hemmnisse gleichzeitig und parallel und eine Zurechnung auf den ökonomischen und politischen Bereich ist kaum möglich.

Das Problem der politischen Durchsetzbarkeit wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Reformen wird interpretiert und begrifflich gefaßt als Notwendigkeit der Beschaffung von Handlungskonsens durch Regierung und Verwaltung für geplante Vorhaben (sowohl ausgabenintensiv als auch nicht ausgabenwirksam) und als Durchstehen von dabei entstehenden Konflikten.³ Wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderung erfordert Konsens unter den beteiligten Akteuren und den Betroffenen und die Überwindung von Widerstand. Politische Entscheidungen und Handlungsstrategien der Regierung sind in Abstimmung mit den betroffenen gesellschaftlichen Gruppen und Akteuren und nicht gegen ihren offenen Widerstand zu verwirklichen. Ist ein solcher Basiskonsens nicht erreichbar (was für viele Reformentscheidungen der Regelfall sein dürfte), so muß versucht werden, politische Entscheidungen gegen den Widerstand von Teilen der betroffenen Akteure durchzusetzen oder aber sie werden zurückgestellt bzw. unterbleiben gänzlich. Hiermit ist das Machtproblem in der Reformpolitik angesprochen.

3 Vgl. zu dieser Interpretation F. W. Scharpf, Reformpolitik im Spätkapitalismus. Die Neue Gesellschaft, Jg. 19 (1972), S. 474 f.

Die Notwendigkeit der Beschaffung von Handlungskonsens als Bedingung der politischen Durchsetzbarkeit innerer Reformen stellt sich in zwei Bereichen: einmal intern innerhalb des politisch-administrativen Systems, zum anderen extern gegenüber den politisch relevanten inoffiziellen Akteuren der Wirtschaftspolitik.⁴ Sie ergeben sich als Konsequenz der Struktur und der Ausprägung des gesellschaftlichen und politischen Systems der Bundesrepublik. Der politisch-administrationsinterne Bereich ist durch eine horizontale (Bund, Länder, Gemeinden) und vertikale Differenzierung (Ressortpluralismus mit hoher Ressortautonomie) von Regierung und Verwaltung gekennzeichnet. Er bildet keinen homogenen, interessengleichen Akteur mit einheitlicher Zielausrichtung. Vielmehr konkurrieren die Ressorts der einzelnen Regierungsebenen um die für den öffentlichen Sektor verfügbaren finanziellen Ressourcen (Verteilungskampf im öffentlichen Sektor), zum anderen sind ihre politischen Programme nicht an einer abgestimmten Zielsetzung ausgerichtet. Die Entwicklung und Verwirklichung eines einheitlichen Regierungsprogramms wird zusätzlich erschwert, wenn mehrere politische Parteien, die jeweils anderen Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichen Zielen und Interessen gegenüber verpflichtet sind, eine Regierungskoalition bilden. Diese zwingt die Parteienvertreter in der Regierung, ausweisbare und abgrenzbare Erfolge für ihre Wähler zu erzielen. Auf der vertikalen Ebene betreiben Bund, Länder und Gemeinden eine eigenständige Politik sowohl in der Gestaltung ihrer Ausgaben als auch der politischen Programme. Einmal haben sie verschiedenartige Aufgaben im Bundesstaat wahrzunehmen, zum anderen sind sie parteipolitisch unterschiedlich ausgerichtet. Im externen Bereich ergibt sich der Bedarf an Handlungskonsens aus der Rückbindung der Regierung und der politischen Parteien an die Wähler und die organisierten Gruppen. In praktisch allen Politikbereichen sind sie auf eine Abstimmung ihrer Entscheidungen mit den Interessen der Gruppen und Verbände und häufig auch mit der parlamentarischen Opposition angewiesen. Diese tragen zur inhaltlichen Ausgestaltung der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Entscheidungen bei, können sie gänzlich verhindern oder ihre Verwirklichung zumindest hinauszögern. Eine Regierung bzw. eine politische Partei wird die ihr übertragenen Aufgaben, die sie dann zu ihren Zielsetzungen macht, nicht um jeden Preis durchzusetzen versuchen. Da sie auf Gewinnung von Wählerstimmen und auf Wiederwahl bedacht ist, wird sie Auswirkungen und Erfolg bzw. Mißerfolg ihrer Politik auf die Meinung der Bevölkerung berücksichtigen. Während die Rückbindung an die Wählermeinung politische Entscheidungen und Programme nur indirekt und der Tendenz nach beeinflussen kann, geschieht dies seitens der organisierten Gruppen und der parlamentarischen Opposition direkt und jederzeit. Wieweit der Einfluß der Verbände auf die Regierung geht, kann generell nicht gesagt, sondern nur im Einzelfall geprüft werden.

4 Vgl. zu dieser Unterscheidung R. Mayntz, F. W. Scharpf, Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik. In: dies., (Hrsg.), Planungsorganisation, a.a.O., S. 126 ff.

Probleme der politischen Durchsetzbarkeit können generell und abstrakt nicht diskutiert werden. Sowohl für einzelne Politikbereiche (Stabilitäts-, Reformpolitik) als auch für einzelne stabilitäts- oder reformpolitische Maßnahmen stellt sich das Durchsetzungsproblem im einzelnen anders. Der Grund dafür ist in der Fristigkeit und Dringlichkeit der Problemstellung, in den institutionellen und administrativen Voraussetzungen der Problemlösung und den je spezifischen Macht- und Interessenkonstellationen der beteiligten und betroffenen Akteure zu suchen. Nur anhand konkreter Problemstellungen und Entscheidungsprozesse kann auf die jeweils betroffenen Akteure, ihre Macht- und Interessenlage und die wirksam werdenden Hemmnisse eingegangen werden. Die Spezifizierung, Hemmnisse politischer Durchsetzbarkeit nicht generell und abstrakt diskutieren zu können, bedeutet nicht, daß es im politischen Bereich keine konstanten Größen gibt, die in allen Bereichen und bei jeder Maßnahme zur Veränderung des ökonomischen und gesellschaftlichen Status quo wirksam werden. Hier wird aber nicht verallgemeinernd und ungeprüft die Interpretation übernommen, nach der Restriktionen der politischen Aufgabenerfüllung » . . . vornehmlich anonym, vermittelt und scheinbar objektiv als politische und vor allem wirtschaftliche ›Gesetzmäßigkeiten‹ . . .«⁵ wirksam werden und eine Konsens- und Interessenabhängigkeit der Restriktionen demnach nicht besteht. Vielmehr erscheint es erforderlich, die Durchsetzungsproblematik auf der politischen Ebene ebenso zu differenzieren wie auf der ökonomischen.

Die administrationsinternen Hemmnisse einer ausgabenintensiven Reformpolitik und einer Erhöhung der Staatsquote werden am Beispiel der unzureichenden Allokationsrationalität im öffentlichen Sektor diskutiert (4.1). Dahinter steht die Überlegung, daß sich nicht nur die Verfügbarkeit über einen höheren Staatsanteil als Bedingung einer ausgabenintensiven Reformpolitik stellt (Makro-Allokation), sondern auch die zielgerichtete Nutzung der vorhandenen Ressourcen im Sinne der staatlichen Aufgabenerfüllung (Mikro-Allokation). Dieses Argument gilt bereits bei gegebener Höhe der Staatsquote, es verschärft sich noch bei einem steigenden Staatsanteil. Die Allokation der Ressourcen innerhalb des öffentlichen Sektors wird vom öffentlichen Haushalt und von der mittelfristigen Finanzplanung erwartet. Zwei Ansätze zur internen Rationalisierung sind bisher vorgenommen worden: Die Frühkoordinierung im Regierungsbereich und die Ergänzung der Finanzplanung durch eine längerfristige Aufgabenplanung. Die Bemühungen um den Aufbau eines Regierungsplanungssystems kreisen um eine Reform von Regierung und Verwaltung. Sie können interpretiert werden als der Versuch, die Steuerungskapazität des politischen Systems im Rahmen der deutlich gewordenen ökonomischen Begrenzungen auszuschöpfen und zu erweitern. Der erkennbare Erfolg der administrationsinternen Rationalisierungsbemühungen ist bisher gering, die Gründe dafür

5 V. Ronge, G. Schmieg, Restriktionen politischer Planung, a.a.O., S. 25.

werden aufgezeigt. Auf der externen Ebene werden die politischen Hemmnisse anhand der Interessen und Zielsetzungen der Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Einkommensverteilung und zur Staatsquote analysiert (4.2).

4.1 ADMINISTRATIONSINTERNE HEMMNISSE EINER AUSGABENINTENSIVEN REFORMPOLITIK

Die internen Restriktionen einer ausgabenintensiven Reformpolitik werden anhand der Erfahrungen mit der mittelfristigen Finanzplanung (4.1.1) und dem Regierungsplanungssystem der Bundesregierung (4.1.2) aufgezeigt. Letzteres hat zwei Ausprägungen gefunden: das Frühkoordinierungssystem (4.1.2.1) und die längerfristige Aufgabenplanung (4.1.2.2).

4.1.1 *Die Kritik der mittelfristigen Finanzplanung unter dem Aspekt der Reformpolitik*

Die jährliche Aufstellung der öffentlichen Haushalte nach Einnahmen und Ausgaben und die mittelfristige Finanzplanung sind in der Bundesrepublik das wichtigste Instrument des Staates zur Lenkung güterwirtschaftlicher Prozesse und für eine ausgabenintensive Reformpolitik und die Erhöhung der Staatsquote. Besonders an die Finanzplanung als *einem* Baustein der staatlichen Ressourcenplanung⁶ wurden von offizieller Seite große Hoffnungen geknüpft. Sie sollte dazu beitragen, die erkannten Unzulänglichkeiten des Einjahresbudgets im Hinblick auf die Durchführung ausgabenintensiver Reformen, sowohl in wirtschaftspolitischer als auch in politisch-programmatischer Hinsicht zu überwinden und nach dem ursprünglichen Konzept drei Funktionen erfüllen:⁷

(1) Die finanzwirtschaftliche Funktion

Gewährleistung einer dauerhaften Ordnung der Bundesfinanzen durch eine län-

6 Vgl. hierzu Kap. 3.1.3.1

7 Vgl. beispielhaft W. Grund, Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes. Grundkonzeption, Methoden und ihre Problematik. In: J. H. Kaiser (Hrsg.), Planung III: Mittel und Methoden planender Verwaltung. Baden-Baden 1968, S. 47 ff.; Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform, Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung. Bonn 1969, S. 192 ff.; A. Zunker, Finanzplanung und Bundeshaushalt. Frankfurt/Main 1972, S. 114 ff.

gerfristige Abstimmung des geschätzten Ausgabenbedarfs zur Verwirklichung der politischen Zielsetzungen mit den zu erwartenden Einnahmen. Dadurch soll gleichzeitig eine Transparenz der öffentlichen Finanzen hergestellt werden.

(2) Die wirtschaftspolitische Funktion

Eine dauerhafte Ordnung und Transparenz der staatlichen Finanzwirtschaft und eine Anpassung von Volumen und Struktur der Einnahmen und Ausgaben an die jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse leisten einen Beitrag zur simultanen Erfüllung des Stabilitäts- und Wachstums- (Allokations-)ziels. Von der längerfristigen Offenlegung der zukünftigen staatlichen Ausgaben wird zudem ein verstetigender Einfluß auf die private Wirtschaftstätigkeit erwartet.

(3) Die politisch-programmatische Funktion

Die in die Finanzplanung eingestellten öffentlichen Ausgaben drücken gleichzeitig die politisch gewollten zeitlichen und sachlichen Prioritäten in der Aufgabenerfüllung aus. Finanzplanung und Jahreshaushalt stellen somit das »Regierungsprogramm in Zahlen« dar.

Naschold faßt die Aufgaben dieses Idealkonzeptes wie folgt zusammen: »Die ursprüngliche Konzeption der Finanzplanung zielte auf eine simultane Erfüllung von fiskalischem Ausgleichseffekt, makroökonomischem Kreislaufeffekt und politischem Programmeffekt ab und war somit als umfassend integriertes Planungssystem angelegt.«⁸

Die Erfahrung hat gezeigt, daß die Finanzplanung die wirtschaftspolitische Steuerungsfunktion nicht im erhofften Maße erfüllt hat.⁹ Weder leistete sie einen wesentlichen Beitrag zur Verstetigung der privaten und öffentlichen Ausgaben und der wirtschaftlichen Entwicklung insgesamt noch gelang es ihr, dem seit Ende der sechziger Jahre angestrebten Ziel einer Erhöhung der Staats- und Investitionsquote näher zu kommen. Vor allem das Spannungsverhältnis zwischen dem kurzfristigen Stabilitätsziel und dem längerfristigen Wachstums- und Allokationsziel wurde erheblich unterschätzt. Ausgabenvolumen und -struktur des Jahresbudgets waren trotz Einbettung in die Finanzplanung vorwiegend an kurzfristigen, stabilitätspolitischen Erfordernissen ausgerichtet. Das Makro-Allokationsziel, konkret: die Erhöhung der Staats- und Investitionsquote, trat trotz gegenteiliger verbaler Bekundungen in den Hintergrund.¹⁰ Die Grundlage für die unterschiedliche Ge-

8 *F. Naschold u. a.*, Untersuchung zur mehrjährigen Finanzplanung des Bundes. Bonn 1971, S. 175. An anderer Stelle heißt es: »Der Finanzplan ist eine prognostizierende und programmatische Regierungserklärung; mit ihr vermittelt die Regierung dem Parlament und der Öffentlichkeit ihre Vorstellungen über die von ihr in der Planperiode zu verfolgende Haushaltspolitik. Der Finanzplan beschränkt sich nicht auf eine Vorausschau der Einnahmen und Ausgaben künftiger Rechnungsjahre oder eine Übersicht politischer Gestaltungsmöglichkeiten, sondern ist der offizielle Ausdruck eines umfassenden, auf Grund von Prioritätsentscheidungen beschlossenen politischen Aktionsprogramms.« *H. Fischer-Menshausen*, Mittelfristige Finanzplanung im Bundesstaat. In: J. H. Kaiser (Hrsg.), Planung III, a.a.O., S. 82.

9 Vgl. Kap. 3.4.1.1

10 Vgl. die Aussagen der einzelnen Finanzpläne des Bundes, Kap. 3.1.3.2

wichtung der Zielkomponenten der Finanzplanung ist bereits dadurch gelegt, daß die Höhe der Staatsquote nicht als eigenständige Zielgröße in die mittelfristige Zielprojektion eingeht. Hinzu kommt, daß auch die Einnahmenseite kein expliziter staatlicher Handlungspartner ist.¹¹

Für die »Politik der inneren Reformen« ebenso schwerwiegend ist die fehlende politisch-programmatische Ausrichtung der Haushalts- und Finanzplanung.¹² Diese Aufgabe suchte sie vom Konzept her mit der schwerpunktmäßigen Aufteilung der finanziellen Mittel auf die verschiedenen Aufgabenbereiche zu erfüllen. Die Höhe der einzelnen Ausgabenblöcke sollte gleichzeitig politische Zielvorstellungen ausdrücken. Eine solche Prioritäten- und Posterioritätensetzung ist in der Realität nur bedingt feststellbar.¹³ Die Finanzplanung hat sich faktisch als eine »Prolongation des jeweiligen Jahreshaushalts«¹⁴ erwiesen, als eine vorwiegend an finanzwirtschaftlichen und stabilitätspolitischen Erfordernissen ausgerichtete verlängerte Haushaltsplanung. Folgerichtig stehen auch die kurzfristigen Aspekte des Haushaltsausgleichs und der Ausrichtung der Ausgabenhöhe an die erwarteten Einnahmen im Vordergrund. Eine Realisierung von sachlichen und zeitlichen Prioritäten in der Aufgabenerfüllung lediglich durch eine Ressourcenplanung und den Einsatz fiskalischer Instrumente (Mittelplanung), ohne explizite politische Zielvergabe, hat sich als unmöglich herausgestellt.

Unter dem Eindruck dieser Erfahrungen sind die Erwartungen an die Finanzplanung sukzessive gesenkt worden. Die anfängliche Überschätzung ihrer Steuerungskapazität ist auf drei Faktoren zurückzuführen:¹⁵

(1) Volumen und Struktur der öffentlichen Ausgaben bestimmen sich nicht nach autonomen politischen Zielsetzungen der Regierungen der Gebietskörperschaft-

11 Vgl. G. Willke, Überlegungen zu einer zielorientierten Finanzplanung. Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B 35/72 vom 26. 8. 1972, S. 16 ff.

12 Vgl. von Regierungsseite R. Jochimsen, Planung im staatlichen Bereich. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 113 v. 23. 7. 1971. Wiederabgedruckt in J. Esser, F. Naschold, W. Vöth (Hrsg.), Gesellschaftsplanung in kapitalistischen und sozialistischen Systemen. Gütersloh 1972, S. 239 ff.; H. Ehmke, Planung im Regierungsbereich. Aufgaben und Widerstände. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 187 v. 16. 12. 1971. Wiederabgedruckt in F. Naschold, W. Vöth (Hrsg.), Politische Planungssysteme, a.a.O., S. 311 ff.

13 Vgl. K. Schmidt, E. Wille, Die mehrjährige Finanzplanung, a.a.O., S. 79. Vgl. zur Prioritätenbildung in der Finanzplanung des Bundes die Enquete über die Bauwirtschaft, Bd. I., a.a.O., S. 32 ff. – Hinter dem Konzept der politischen Prioritätensetzung mittels der Höhe der Budgetansätze steht die Vorstellung von der Gültigkeit des sog. Spending-Service-Klischees. Dieses geht davon aus, daß eine Zunahme der öffentlichen Ausgaben gleichzeitig eine Verbesserung der öffentlichen Leistungen bewirkt. Es erleichtert den politischen Akteuren die Entscheidung über mögliche Aktionsparameter zur Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen, da sie die exakte Wirkung von Ausgabenenerhöhungen nicht jedesmal neu analysieren müssen. Empirische Untersuchungen für die USA konnten dieses Theorem allerdings nicht stützen. Vgl. I. Sharkansky, The Routines of Politics. New York 1970, S. 106 ff.; ders., The Politics of Taxing and Spending. Indianapolis, New York 1969, S. 176 ff.

14 H. Ehmke, Planung im Regierungsbereich, a.a.O., S. 2034.

15 Vgl. F. Naschold, Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen. In: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation. Politische Vierteljahresschrift, 13. Jg. (1972), Sonderheft 4, S. 25; ders., Gesellschaftsreform und politische Planung, a.a.O., S. 68.

ten, sie sind ganz wesentlich ein Reflex der Anforderungen, die aus der Eigendynamik ökonomischer Entwicklungsprozesse an die öffentlichen Haushalte resultieren. Die Erfordernisse der Erfüllung des Stabilitätsziels haben bisher die des Wachstums- und Allokationsziels dominiert.

(2) Die Struktur der Staatsausgaben wird in hohem Maße durch rollenspezifische, administrationsinterne Aushandlungsprozesse der an der Haushalts- und Finanzplanung beteiligten Entscheidungsträger und die Akteure der pluralistischen Gesellschaft bestimmt. Eine zielgerichtete, politische Steuerung der öffentlichen Ausgaben ist nur bedingt gegeben.

(3) Die Überschätzung der Autonomie der offiziellen wirtschaftspolitischen Akteure bei der Haushalts- und Finanzplanung und ihrer anschließenden Durchführung ist ganz wesentlich eine Folge der fehlenden oder verkürzten gesellschaftlichen Analyse. Eine realistische Einschätzung des staatlichen Handlungsspielraums wird bei Abstraktion von der sozioökonomischen Ebene erschwert und führt leicht zu falschen Ergebnissen bei der Beurteilung der Durchsetzbarkeit wirtschaftspolitischer Strategien im Budgetprozeß.

Die unzureichende politische Ziel- und Programmausrichtung der Finanzplanung ist im wesentlichen eine Folge ihrer administrationsinternen Steuerung durch die am Budgetprozeß offiziell beteiligten Entscheidungsträger (Ressorts, Abteilungen, Referate). Diese bedienen sich zur Vereinfachung des komplexen Entscheidungsprozesses der analytischen Methode der inkrementalen Entscheidungsfindung.¹⁶ Das bedeutet, daß sie sich in ihren jährlichen Mittelanforderungen vorwiegend an Volumen und Struktur des Vorjahresbudgets orientieren und ihre bisherigen Haushaltsansätze, die sich für die öffentlichen Haushalte insgesamt innerhalb des vorgegebenen finanzwirtschaftlichen Rahmens bewegen müssen, um prozentuale Beträge erweitern, die gegenüber anderen Ressorts und dem Finanzminister als durchsetzbar erscheinen.¹⁷ Einmal begonnene Ausgabenprogramme, insbeson-

16 Nach *Crecine* können zwei positive Theorien des Budgetprozesses unterschieden werden: (1) Das Budget ist durch externe Einflüsse determiniert (durch die Nachfrage und den Bedarf an staatlichen Leistungen; durch Macht und Einfluß der Gruppen und Eliten); (2) Das Budget ist das Ergebnis eines administrationsinternen Aushandlungsprozesses. Während beim ersten Ansatz die Teilnehmer am Budgetprozeß als passive Instrumente und Transformatoren der externen Einflüsse angesehen werden, gelten sie im zweiten Ansatz als komplexe Entscheidungseinheiten und Problemlöser, deren Problemlösungskapazität begrenzt ist. Empirische Untersuchungen bestätigen das inkrementale Problemlösungsmodell, das von *Lindblom* entwickelt und von *Wildavsky* auf den Budgetprozeß übertragen wurde. Vgl. J. P. *Crecine*, *Governmental Problem Solving. Computer Simulation of Municipal Budgeting*. Chicago 1969, S. 9 ff.; A. *Wildavsky*, *The Politics of the Budgetary Process*. Boston 1964.

17 „The largest determining factor of the size and content of this year's budget is last year's budget. Most of the budget is a product of previous decisions.“ A. *Wildavsky*, *The Politics of the Budgetary Process*, a.a.O., S. 13. – Die Gültigkeit dieser Form der Budgetaufstellung für die Bundesrepublik wird von *Seuf* bestätigt: „Nach dem gebräuchlichen Verfahren bei der Aufstellung eines Haushaltsplanentwurfs beruht jedes Budget auf einem rekurrenten Anschluß an das Vorjahresbudget, wobei dessen Struktur und Volumen die Bezugsbasis bilden. Das schließt von vornherein grundlegende Änderungen vor allem der Budgetstruktur aus. Die Entscheidungsbasis ist jeweils vorgegeben und damit der Entscheidungsbe-

dere diejenigen, die in den Bereich der laufenden Ausgaben fallen, werden in der Regel fortgeführt und entscheidungslos, ohne Überprüfung im Lichte neuer programmatischer Zielsetzungen, in die folgenden Haushalte übernommen. Da sie sogleich von gesellschaftlichen Interessen besetzt werden, sind sie nur noch gegen Widerstand aus dem Haushalt zu entfernen (Irreversibilität). Die Setzung neuer, ausgabenintensiver Prioritäten wird auf diese Weise erheblich erschwert. Überkommene Aufgaben haben immer eine größere Durchsetzungschance im Budgetprozeß als neu zu übernehmende Aufgaben. Nur über letztere muß politisch entschieden werden. Die Konkurrenz um die Mikro-Allokation der öffentlichen Ausgaben wird somit nur noch bedingt ausgetragen. Die Aufstellung des Finanzplanes unterscheidet sich prinzipiell nicht von der des Jahresbudgets. Er entsteht faktisch durch Extrapolation des Haushaltsplanes (und nicht umgekehrt) und ist damit den gleichen administrativen internen Restriktionen unterworfen.¹⁸

Die Methode der inkrementalen Haushalts- und Finanzplanung hat Konsequenzen für die politisch-programmatische Funktion des Finanzplanes:

(1) Der inkrementale Budgetprozeß gewährleistet zumindest kurzfristig einen hohen Grad an politischer Stabilität und sichert den Status quo in der Ausgabenpolitik. Er führt zur Konservierung bereits erprobter politisch-administrativer Problemlösungs- und Durchsetzungsstrategien¹⁹ und zu einer Minimierung des in der Haushalts- und Finanzplanung angelegten Konfliktpotentials.

reich eingeeengt.« (S. 146). – »Eine Konsequenz dieses Verfahrens ist die, daß es sich . . . nicht um eine Planung im Sinne des Fällens neuer politischer Entscheidungen oder um ein ›system of decision making‹ handelt. Einmal fehlt jegliche Direktive politischer Art von oben nach unten. Die Aufstellung der Pläne vollzieht sich in einem politischen Vakuum, das überwiegend durch ressortegoistische Ziele aufgefüllt wird. Die Verwaltung weiß gar nichts oder nur wenig davon, was eigentlich politisch gewollt ist. Von einem Programmcharakter des Budgets kann überhaupt keine Rede sein, zumal der größte Teil der Ausgaben auf Gesetzen beruht, die in einem unkoordinierten außerbudgetären Entscheidungsprozeß erlassen wurden. Eine weitere Konsequenz ist die, daß die einzelnen Verwaltungsstellen nicht immer von neuem über ihre Aufgaben entscheiden, . . . sondern einen jährlich neu entbrennenden Kampf um marginale Zuschläge zu ihren bisherigen Bewilligungen führen . . . Weiter ist zu beachten, daß diese Voranschläge von unten nach oben nicht nur Informationen, sondern letztlich schon vorweggenommene Entscheidungen sind, die in ihrer Summierung Entscheidungsböcke darstellen, an denen grundsätzlich nicht mehr gerüttelt werden kann. Der Finanzminister kann nur noch versuchen, mit einer ›Strategie des Fertigwerdens‹ einen Ausgleich zwischen diesen Entscheidungsböcken herbeizuführen.« P. Senf, Die Reform der öffentlichen Haushaltsgebarung zur Erhöhung der Transparenz. In: H. Haller (Hrsg.), Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, a.a.O., S. 148. – Diese Methode der Budgetaufstellung wird von Hansmeyer bestätigt, der allerdings auch den Versuch der Verfahrensverbesserung seit 1972 in Richtung auf eine stärkere Programmierung des Budgets erwähnt. Vgl. K. H. Hansmeyer, Die mittelfristige Finanzplanung – ein neues Instrument der Wirtschaftspolitik. In: E. Dürr (Hrsg.), Neue Wege der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 137 f.

18 Vgl. R. Jochimsen, Planung im staatlichen Bereich, a.a.O., S. 1238.

19 Die inkrementale Budgetpolitik ist wie das Spending-Service-Klischee eine Erscheinungsform der Routinepolitik i. S. von Sharkansky, die generell der Vereinfachung und der Konfliktminimierung bei der Durchführung komplexer politischer Entscheidungen dient. Vgl. I. Sharkansky, The Routines of Politics, a.a.O. Auch Hansmeyer kennzeichnet die Haushalts- und Finanzplanung als Routinehandeln. Vgl. K. H. Hansmeyer, Nicht-marktwirtschaftliche Allokationsmechanismen und die Rolle politischer und wirtschaftlicher Macht. In: H. K. Schneider, C. Watrin (Hrsg.), Macht und ökonomisches Gesetz. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 74/II. Berlin 1974, S. 1306.

(2) Die Ausgabenseite des Budgets wird in hohem Maße inflexibel. Die Fortschreibung der bestehenden Haushaltsansätze in die mittelfristige Finanzplanung verschärft diesen Mangel und führt zu einer Zementierung der Ausgabenstruktur auf mittlere Sicht. Die mangelnde Flexibilität der öffentlichen Ausgaben, eine ökonomische Restriktion für die Durchsetzung einer höheren Investitionsquote, ist durch politisch-administrative und institutionelle Faktoren ganz wesentlich mitbestimmt. Aus den beiden genannten Punkten folgt, daß ein pluralistischer, fragmentierter Budgetprozeß eine effiziente und nach gesellschaftlichen Relevanzkriterien ausgerichtete Ressourcenallokation ohne eine politische Zielvorgabe nicht leisten kann.

Die Kritik an der Finanzplanung wird von einem Vertreter der Ministerialbürokratie wie folgt zusammengefaßt: »Zusammenfassend ist festzustellen, daß die mehrjährige Finanzplanung wegen des Fortschreibungstatbestands, der Parallelität von Haushalts- und Finanzplanaufstellung, des dezentralen Aufstellungs- und bilateralen Abgleichungsverfahrens, der fast ausschließlichen Input-Orientierung und der damit verbundenen eingeschränkten Informationsfunktion noch Schwächen aufweist, die bei ihrer Weiterentwicklung in methodischer und organisatorischer Hinsicht abgebaut werden müßten.«²⁰

4.1.2 Das Regierungsplanungssystem der Bundesregierung

Der entscheidende Mangel der gegenwärtigen Haushalts- und Finanzplanung wird in ihrer fehlenden Ziel- und Aufgabenorientierung gesehen, weniger dagegen in der unzureichenden wirtschaftspolitischen Steuerung. Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Stabilisierungsfunktion sind innerhalb des gegebenen Konzepts prinzipiell möglich,²¹ nicht dagegen für eine explizite Ziel- und Aufgabensteuerung. Darum wurde bereits frühzeitig vonseiten der Wissenschaft die Forderung nach einer Ergänzung der Finanz-(Ressourcen-)Planung durch eine Aufgaben-(Ziel- und Programm-)Planung als zweiten Strang eines Regierungsplanungssystems gestellt.²² Die Bemühungen um den Aufbau einer politischen Aufgabenplanung im Bereich der Bundesregierung erstreckten sich auf zwei Bereiche: einmal auf das Frühkoordinierungssystem, zum anderen auf die eigentliche längerfristige Aufga-

20 V. Schmidt, Finanz- und Aufgabenplanung als Instrumente der Regierungsplanung. Die Verwaltung, 6. Bd. (1973), S. 7.

21 Vgl. Kap. 3.4.2

22 Vgl. F. Naschold u. a., Zwischenbericht zur Untersuchung der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes im Hinblick auf die Reform von Planungs- und Entscheidungsprozessen im Bereich der Bundesregierung. Konstanz 1970.

benplanung. Auf beide Teilbereiche wird nacheinander in (4.1.2.1) und (4.1.2.2) eingegangen.

4.1.2.1 Das Frühkoordinierungssystem

Die erste wichtige institutionelle Ausprägung fand das Regierungsplanungssystem in der Einrichtung einer eigenständigen Planungsabteilung beim Bundeskanzleramt.²³ Ihr wurden zwei Aufgaben übertragen:

- Schaffung einer gemeinsamen Informationsbasis für alle Bundesministerien über die innerhalb der Bundesregierung laufenden oder geplanten Aktivitäten und Programme und eine Verbesserung der Terminplanung im Kabinett.
- Frühkoordinierung der Ressortprogramme zur rechtzeitigen inhaltlichen Abstimmung der Ressortplanungen (Ablauf-, keine Zielplanung).

Die Notwendigkeit der Koordinierung der Teilpolitiken im Bereich der Bundesregierung als die Hauptaufgabe der Planungsabteilung ergibt sich als Folge der konkreten Ausgestaltung und historischen Entwicklung der Regierungsverfassung der Bundesrepublik. Diese ist gekennzeichnet durch die Aufteilung der Funktionen der Bundesregierung auf Kanzler, Minister und Kabinett (vgl. Art. 65 GG). Entsprechend der verfassungsmäßig verankerten Stellung kann der Bundeskanzler im Rahmen seiner Richtlinienkompetenz als Träger einer gesamtpolitischen Zielvorgabe für die Haushalts- und Finanzplanung angesehen werden.²⁴ In der Verfassungswirklichkeit hat sich das Ressortprinzip gegenüber Kanzler- und vor allem Kabinettsprinzip weitgehend durchgesetzt. Die Ressorts verfügen über einen relativ hohen Autonomiegrad. Die Koordinierungs- und Konfliktregelungsfunktion des Kabinetts ist dagegen begrenzt und nicht ausgeschöpft worden. Nun gehen Fach- und Programmplanungen im Regierungsbereich fast ausnahmslos von den Bundesministerien aus, dort wiederum überwiegend von den Basiseinheiten (Referaten). Diese verfügen innerhalb der Ministerialverwaltung über den höchsten Informationsstand und die engste Verbindung zur Umwelt. Die daraus notwendiger-

23 Zu Beginn der fünften Legislaturperiode (1969) wurde das Bundeskanzleramt in fünf Abteilungen gegliedert: (1) Verwaltung und Recht; (2) Auswärtige und innerdeutsche Beziehungen, äußere Sicherheit; (3) Innenpolitische Angelegenheiten; (4) Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik; (5) Planung. – Zur Vorgeschichte der Entwicklung der Planungsabteilung vgl. *H. Bebermeyer*, Das politische Planungssystem der Bundesregierung. Entwicklung und Stand der institutionellen Voraussetzungen und Instrumentarien. In: *R. Jochimsen, U. E. Simonis* (Hrsg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, a.a.O., S. 713 ff.; *ders.*, Regieren ohne Management? Planung als Führungsinstrument moderner Regierungsrbeit. Stuttgart 1974, S. 25 ff.; *H. Schatz*, Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien: Die Entwicklung der politischen Planung auf Bundesebene. In: *R. Mayntz, F. Scharpf* (Hrsg.), Planungsorganisation, a.a.O., S. 9 ff.

24 »Heute ist es . . . unbestritten, daß die Richtlinienkompetenz als umfassende Leitungs-, Koordinations- und Gesamtplanungskompetenz verstanden werden muß.« *K. Lompe*, Gesellschaftspolitik und Planung, a.a.O., S. 268 f.

weise resultierende Aufgabenspezialisierung in den Referaten hat eine entsprechende Aufmerksamkeitspezialisierung für Umweltprobleme zur Folge.²⁵ Die selektive Informationsverarbeitung erleichtert zudem den Interessenverbänden die Einbringung und Durchsetzung ihrer Interessen. Eine Ausrichtung der Referatsaktivitäten an einem einheitlichen Ressortprogramm erfolgt ebenso wenig wie eine Orientierung der politischen Leitung der Ressorts an einer gesamtpolitischen Zielsetzung der Regierung. Im Bereich der Bundesregierung kann also weder von einheitlichen und abgestimmten Ressort- noch gar Regierungsprogrammen ausgegangen werden.²⁶ Die Kritik *Ellweins* an der Arbeit der Bundesregierung gilt auch heute noch: »Die Position des einzelnen Ressortministers ist stark genug, um sich der Koordination zu entziehen. Die des Kanzlers ist in vieler Hinsicht zu schwach, um gegenüber der allein in den Ministerien gebündelten Informationsfülle stets durchsetzbar zu sein, abgesehen davon, daß es an einer umfassenden und durchorganisierten Informationsbeschaffung noch fehlt. Die deutsche Regierungskonstruktion entspricht einem Verständnis von Politik als einer Summe von Teilpolitiken, was den dauerhaften Vorrang vorhandener ökonomischer Interessen gewährleistet.«²⁷

Die Folge dieser Art der Politikentwicklung ist eine selektive, stark fragmentierte Aktivitäten- und Programmstruktur mit hohem Koordinationsbedarf auf der Kabinettsbene. Das Kabinettsprinzip ist im Bereich der Bundesregierung aber gerade unterentwickelt, seine Koordinierungsintensität ist entsprechend gering. Der notwendigste Koordinierungsbedarf muß auf der Referatsebene, in Koalitionsabsprachen und in Projektgruppen erfüllt werden. Wenn aber in den Ressorts möglichst früh eine einheitliche Ressortmeinung und ein Kompromiß gesucht werden muß, eine Aufgabe vor allem der mittleren Ressortebene (Abteilungsleiter), dann wird die Erarbeitung von Handlungsstrategien und -alternativen erschwert.²⁸ Die Koordination innerhalb und zwischen den Ressorts wird erfahrungsgemäß zumeist »ne-

25 Vgl. F. W. Scharpf, Komplexität als Schranke der politischen Planung. In: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation, a.a.O., S. 171. Zum Problem der selektiven Informationsgewinnung und -verarbeitung der Ressorts vgl. H. K. Schneider, Zielbestimmung in der pluralistischen Gesellschaft. In: H. Besters (Hrsg.), Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik. Berlin 1967, S. 49f.

26 Unter einem politischen Programm versteht man die Zusammenfassung der zusammengehörigen Aktivitäten eines Politikbereiches mit gleicher Zielrichtung und fachlicher Konsistenz. Es dient der Förderung der ergebnisbezogenen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, dem Erkennen der Wechselbeziehungen, Folge- und Nebenwirkungen der Programmbestandteile und der Ermöglichung der Schwerpunktbildung für die Aufgabenerfüllung. Vgl. Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, Dritter Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung. Bonn 1972, S. I/21. Vgl. auch die Definition bei H. Krehnke, Zur Ministerialorganisation nach Programmen. Die öffentliche Verwaltung, 27. Jg. (1974), S. 47.

27 Th. Ellwein, Politik und Planung. Stuttgart u.a. 1968, S. 55.

28 Vgl. K. Seemann, Managementprobleme für die politische Führung in der industriellen Gesellschaft. Köln 1973, S. 22.

gativ« geleistet. Negative Koordinierung bedeutet, »... daß überall dort, wo die vitalen Interessen eines anderen Ressorts betroffen sind, in der Tat negative, nämlich bloß Ressortinteressen absichernde, nicht jedoch positive, konzeptionell vorwärtsgerichtete Koordination wirksam wird...«²⁹ Die Programmentwürfe eines Referats oder Ressorts werden gegenüber anderen Referaten und Ressorts häufig nur daraufhin geprüft, ob sie deren Kompetenzbereich störend beeinflussen. Durch wechselseitige Abstimmung wird versucht, mögliche und erkennbare Auswirkungen des eigenen Programmvorschlages für andere Politikbereiche zu minimieren. Eine solche nachträgliche Ex-post-Koordination hat zumeist eine Einengung der ursprünglichen Programminitiative zur Folge.³⁰ Der ausschlaggebende Grund für diese in der Praxis vorherrschende negative Koordinierung ist die Vereinfachung der Erfassung von Problembereichen und die Senkung des Konfliktniveaus innerhalb der Regierung. Der Konsensbedarf wird reduziert auf die Akzeptierung der im gegenwärtigen Abstimmungsprozeß verfügbaren Alternativen³¹ ohne Berücksichtigung der Interessen nichtbeteiligter Ressorts.

Das positive Ergebnis des Frühkoordinierungssystems der Bundesregierung bestand in einer bis daher nicht erreichten Transparenz des Programmbestandes der Bundesministerien.³² Die Erfüllung der neben dieser Informationsfunktion weitergehenden Koordinationsfunktion, die zu einer Stärkung des Kabinetts gegenüber den Ressorts beitragen sollte und konkret darauf abzielte, die Ressortprogramme aufeinander abzustimmen und in eine sachliche und zeitliche Prioritätenfolge der öffentlichen Aufgaben zu bringen, gelang der Planungsabteilung dagegen nicht. Das erstellte Arbeitsprogramm blieb eine Addition von Einzelvorhaben, es war kein politisches Gesamtprogramm. Als ein wesentlicher Mangel erwies sich seine fehlende Verzahnung mit der Finanzplanung. Die Gründe für dieses Scheitern bestehen generell darin, daß bei der Konzeption des Frühkoordinierungssystems das Autonomiestreben und auf Abgrenzung bedachte Eigenleben der Ressorts unterschätzt und ihre Kooperationswilligkeit und -fähigkeit überschätzt wurden. Die Aufgabe der Planungsabteilung war von Anbeginn auf eine Ablaufplanung, auf eine »ressortübergreifende Koordinierung der Regierungstätigkeit«³³ beschränkt, sie erstreckte sich nicht auf eine inhaltliche Zielplanung. Letztere blieb Aufgabe der

29 R. Jochimsen, Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 97 v. 16. 7. 1970, S. 950. Wiederabgedruckt in V. Ronge, G. Schmieg (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis. München 1971, S. 184 ff.

30 Vgl. F. W. Scharpf, Koordinationsplanung und Zielplanung. In: R. Mayntz, F. W. Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation, a.a.O., S. 108.

31 ders., Komplexität als Schranke der politischen Planung, a.a.O., S. 175 ff.

32 Vgl. als Ergebnis dieser Bemühungen das Arbeitsprogramm der Bundesregierung zu innenpolitischen Vorhaben. BT-Drucksache VI/1953.

33 H. Flohr, Die Tätigkeit der Planungsabteilung im Bundeskanzleramt. In: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation, a.a.O., S. 62.

Planungsstäbe der einzelnen Ressorts, die über eine erheblich bessere personelle Ausstattung, einen höheren Informationsstand und eine engere Verbindung zur Umwelt verfügen. Die hohe Aufgabenfluktuation und der geringe Grad an Routine-tätigkeit, Spezialisierung und Standardisierung der Arbeit bewirkte zudem eine starke Arbeitsüberlastung der Planungsabteilung.³⁴ Dennoch befürchteten die Ressorts eine Beengung ihrer Planungskompetenz. Zur Erfüllung ihrer Funktion war die Planungsabteilung auf einen außerordentlich breiten und zuverlässigen Informationsstrom aus den Ministerien angewiesen. Dieser sollte vom Planungskonzept her durch eigene Planungsbeauftragte (Rang: Abteilungsleiter) für das Bundeskanzleramt sichergestellt werden. Deren fachliche Kompetenz und Einflußmöglichkeit in den Ministerien war von Anbeginn begrenzt und sehr unterschiedlich.³⁵ Sie waren von ihrer Stellung her nicht in der Lage, ein geschlossenes Bild von der Arbeit im eigenen Ressort zu geben, geschweige denn, diese Arbeit im Sinne regierungsumgreifender Zielsetzungen zu beeinflussen. Zudem wurden von den einzelnen Ressorts zuweilen wichtige Vorhaben nicht rechtzeitig bekanntgegeben, einerseits aus Mißtrauen der Ministerien gegen eine Kontrolle durch das Bundeskanzleramt, andererseits um die Möglichkeit ihrer Durchsetzung zu erhöhen. Denn die Notwendigkeit der regierungsinternen Abstimmung verringert möglicherweise die Erfolgsmöglichkeit eines Ressortprogramms und schmälert damit das Ansehen des betreffenden Ressortministers innerhalb des Kabinetts und gegenüber der Öffentlichkeit. Kooperatives Verhalten der Minister innerhalb des Kabinetts wird überwiegend weniger belohnt als einseitig durchsetzungsorientiertes Verhalten. Als ein organisatorischer Mangel erwies sich auch die institutionelle Verankerung der Planungsabteilung beim Bundeskanzleramt: Indem sie den Ressorts von oben übergestülpt wurde, mußte sie ihnen als eine Art Superbehörde erscheinen, der sie sogleich mit Mißtrauen begegneten. Diese reservierte Haltung wurde durch die personelle Besetzung der Planungsabteilung noch verstärkt. Die erfahrenen Verwaltungspraktiker sahen sich plötzlich einem erwartungsvollen, überwiegend wissenschaftlich ausgerichteten Planungsstab gegenüber, der von der Machbarkeit der Politik überzeugt war und von institutionellen und organisatorischen Hemmnissen abstrahierte. Diese objektiven und subjektiven Faktoren führten dazu, daß sich die Planungsabteilung relativ schnell innerhalb des Bundeskanzleramtes und gegenüber den Ministerien isolierte und ihre Funktionsfähigkeit beschränkt wurde. Als Ergebnis der ersten Aufbaustufe des Regierungsplanungssystems ist festzuhalten,

34 Vgl. K. Seemann, Planungsprobleme in der Bundesregierung der sozial-liberalen Koalition. Köln 1971, S. 11.

35 Vgl. H. Flohr, Die Tätigkeit der Planungsabteilung im Bundeskanzleramt, a.a.O., S. 63 f. – »Das unterschiedliche Gewicht und die unterschiedlichen Funktionen der einzelnen Planungsbeauftragten führten im Verein mit den unveränderten Aufbau- und Ablauforganisationen zwangsläufig weder zu einer durchgreifenden Verbesserung der Planungsabläufe noch zu einer befriedigenden Einrichtung des Frühkoordinierungssystems in den Ministerien.« H. Bebermeyer, Regieren ohne Management? a.a.O., S. 55.

daß die Ansprüche des Planungs- und Reformkonzepts von 1969 zu hoch und die regierungsinternen Widerstände zu groß waren und unterschätzt wurden. Die angestrebte Koordinierung zwischen den Ressorts auf der Basis einer gemeinsamen politischen Zielvorstellung wurde nicht erreicht. Ihre Aufgabe beschränkt sich heute überwiegend auf eine Termin- und Ablaufplanung für die Kabinettsarbeit.³⁶

4.1.2.2 Die längerfristige Aufgabenplanung

Den zweiten, ambitionierteren Schritt zum Aufbau eines Regierungsplanungssystems unternahm die Planungsabteilung des Bundeskanzleramtes im Herbst 1970 mit dem Versuch der Entwicklung einer längerfristigen Aufgabenplanung. Sie sollte die notwendige Ergänzung zur rein monetären, inputorientierten Finanzplanung darstellen. Für eine Ergänzung der Finanz- bzw. Ressourcenplanung durch eine längerfristige Aufgaben- bzw. Zielplanung sprechen folgende Gründe:

1. Die Aufstellung der öffentlichen Haushalte, sowohl der einjährigen Haushalts- als auch der mehrjährigen Finanzplanung, ist an rein monetären Größen ausgerichtet. Ihr fehlt die gesamtpolitische Zielvorgabe. Die Finanzplanung, das vermeintliche Regierungsprogramm in Zahlen, hat sich als alleiniges Instrument der Aufgabenplanung nicht bewährt und ist für diesen Zweck unzureichend. Sie kann über den administrationsintern gesteuerten Budgetprozeß zu Ausgabenschwerpunkten führen, die explizit als Zielsetzungen nicht angestrebt werden. Zudem besteht die Gefahr, bestehende Ausgabenstrukturen über den mittelfristigen Zeitraum hinweg fort- und festzuschreiben und denkbare Entscheidungsmöglichkeiten vorzeitig auszuschalten. Eine lediglich mittelfristige Ziel- und Aufgabenplanung ist somit unzureichend. Erst eine Langfristplanung, d. h. eine Ausdehnung des Planungshorizontes, kann den staatlichen Handlungs- und Entscheidungsspielraum möglicherweise erweitern und flexibel gestalten, zur Antizipation von Widerständen aus dem politischen Bereich beitragen und die Vielzahl der auftretenden Nebenwirkungen einer Entscheidung berücksichtigen. Nur so ist eine Planung von Strukturveränderungen im gesellschaftlichen und politischen Bereich, die für eine Reformpolitik erforderlich sind, mit Aussicht auf Erfolg möglich.

2. Die gegenwärtige Lage des staatlichen Planungssystems in der Bundesrepublik ist durch ein Übergewicht der Fach- und Ressortplanungen im Vergleich zu den übrigen Planungsarten³⁷ und durch die Existenz einer Reihe von sektoralen Lang-

36 Vgl. H. Schatz, Probleme politischer Planung im Regierungssystem der BRD. Problemskizze im Auftrage der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Bonn 1973. S. 25; K. Seemann, Managementprobleme für die politische Führung in der industriellen Gesellschaft, a.a.O., S. 48.

37 Vgl. F. Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden. Vortrag im Rahmen der 42. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer am 19. 4. 1974 (Mskr.).

fristplanungen (Bildungsgesamtplan, Bundesfernstraßenausbauplan, Bundeswehrplanung) gekennzeichnet. Diese decken nicht den gesamten Bereich der staatlichen Aufgaben ab. Damit besteht die Gefahr, daß noch nicht längerfristig geplante Aufgabenbereiche im Budgetprozeß vernachlässigt und zurückgestellt werden.

Auch auf der Länderebene sind die Planungsinstrumente unterschiedlich ausgebaut. Teilweise beschränken sie sich auf raumbezogene Planungen nach den Landesplanungsgesetzen und die unverbunden daneben stehende Finanzplanung, teilweise sind sie bereits zu integrierten Entwicklungsplanungen (die neben dem räumlichen noch den zeitlichen und finanziellen Bezug aufweisen) ausgebaut.³⁸ Auch die Bindungsintensität der einzelnen Planungsarten ist unterschiedlich. Die bestehenden horizontalen und vertikalen Koordinationsmängel zwischen den Fachplanungen, ihre mangelnde Übereinstimmung hinsichtlich Ziele, Maßnahmen und Grundannahmen, voneinander abweichende Auffassungen der Ressorts über ökonomische und soziale Entwicklungstrends und die für die einzelnen Aufgabenbereiche notwendigen güterwirtschaftlichen Ressourcen machen eine Entscheidung über Schwerpunkte der staatlichen Aufgabenerfüllung im Bundesstaat bisher unmöglich³⁹ und verhindern gleichfalls positive Kumulationseffekte in der Mittelverwendung für sich überschneidende Planungen.

3. Die Finanzplanung umfaßt nur solche Aktivitäten, die mit Ausgaben verbunden sind. Sie schließt nicht ausgabenwirksame öffentliche Aufgaben aus.

R. Jochimsen, der ehemalige Leiter der Planungsabteilung des Bundeskanzleramtes, faßt die Notwendigkeit einer ergänzenden Aufgabenplanung wie folgt zusammen: »Jeder langfristigen Einnahmen- und Ausgabenplanung muß . . . eine Aufgabenplanung vorangestellt werden, weil die erstere

- das gesellschaftlich-politische Gewicht der einzelnen Aufgaben nicht deutlich machen kann;
- eine politische Argumentation für die Höhe und Art der Staatseinnahmen nicht liefern kann;
- Anhaltspunkte für eine Gewichtung zwischen den Aufgaben der verschiedenen Ebenen (EG, Bund, Länder, Gemeinden) nicht bietet;
- zu einer isolierten Betrachtung und unreflektierten Fortschreibung und damit »Zementierung« bestehender Ausgabenblöcke führen kann.«⁴⁰

Gegenstand der Aufgabenplanung war die Bestimmung von Art und Umfang der staatlichen Aufgaben, soweit diese durch Pläne, Gesetze usw. über 1975 (dem damaligen Planungshorizont der mittelfristigen Finanzplanung) festgelegt waren,

38 F. Wager, Regierungsprogramme und Regierungspläne in Bund und Ländern. In: Regierungsprogramme und Regierungspläne. Schriften der Hochschule Speyer, Bd. 51. Berlin 1973, S. 22 ff.

39 Vgl. F. Rietdorf, Die Gemeinschaftsaufgaben – ein Schritt zur gemeinsamen Aufgabenplanung von Bund und Ländern? Die öffentliche Verwaltung, 25. Jg. (1972), S. 513 ff.

40 R. Jochimsen, Planung im staatlichen Bereich, a.a.O., S. 1239.

ferner eine Lückenanalyse und Konsistenzprüfung bestehender staatlicher Planungen. Sie zielte nach dem ursprünglichen Konzept⁴¹ und Anspruchsniveau der Planungsabteilung darauf ab, den ziellosen und innovationsfeindlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß in der Haushalts- und Finanzplanung zu überwinden, die dezentral erstellten Fachplanungen der Ressorts auf Bundes- und Länderebene zu koordinieren und im Idealfall ein widerspruchsfreies, Prioritäten setzendes politisches Gesamtprogramm auf der Grundlage gesellschaftspolitischer Leitbilder und unter systematischer Einbeziehung von wissenschaftlicher Analyse zu erstellen. Hierzu sollte auf der Informationsbasis der geleisteten Bestandsaufnahme ein längerfristiger, flexibler Rahmenplan als Bezugsgröße für die Fach- und Programmplanungen des Bundes und der Länder entwickelt werden, um zu einer Vereinheitlichung der Planungshorizonte, der Grundannahmen und Basisdaten sowie zur Benutzung eines abgestimmten Instrumentariums zu gelangen.⁴² Rahmenplanung bedeutet in diesem Zusammenhang die Festlegung der Eckwerte und Richtlinien der Ressortplanungen. Sie will einen Zielrahmen für laufende politische Entscheidungen abgeben, die deduktiv aus dem Gesamtkonzept abgeleitet werden, ohne diese bereits im Detail festzulegen. Vielmehr ermöglicht und erfordert sie eine Fortschreibung der Planungen sowohl im Ziel- als auch im Mittelbereich.⁴³ Die Aufgabenplanung der Bundesregierung war in dieser ersten Aufbaustufe darauf angelegt, Wirtschaft und Gesellschaft durch ein System integrierter Langfristplanungen, die in den Ressorts erarbeitet und von der Planungsabteilung erfaßt, systematisiert und koordiniert werden sollten, zu steuern. Sie sollten mit dem staatlich verfügbaren Ressourcenrahmen (Staatsquote) konfrontiert, stufenweise in mittel- und kurzfristige Programme umgesetzt und in den politischen Entscheidungsprozeß eingeführt werden.⁴⁴ Aufgaben- und Finanzplanung wurden getrennt voneinander erstellt und sollten sich durch Selbstkoordination aufeinander abstimmen.⁴⁵ Die Aufgabenplanung enthält somit folgende Bestandteile:⁴⁶

- Ermittlung und Aufstellung eines gesamtpolitischen Zielkatalogs für die anzustrebende längerfristige gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung;
- Ableitung einer vorläufigen Prioritäten- und Posterioritätenskala zur Festlegung der Schwerpunkte der staatlichen Aktivitäten;

41 Vgl. Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Teil III, Bonn 1969.

42 Vgl. R. Jochimsen, Planung im staatlichen Bereich, a.a.O., S. 1239 f.

43 Vgl. E. W. Böckenförde, Planung zwischen Regierung und Verwaltung, Der Staat, 11. Bd. (1972), S. 436.

44 Vgl. F. Naschold et al., Untersuchung zur mehrjährigen Finanzplanung des Bundes, a.a.O., S. 22; V. Schmidt, Finanz- und Aufgabenplanung als Instrumente der Regierungsplanung, a.a.O., S. 2.

45 Vgl. K. Seemann, Managementprobleme für die politische Führung in der industriellen Gesellschaft, a.a.O., S. 26.

46 Vgl. Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, Dritter Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Anlageband, Bonn 1972, S. 34 f.

- Aufgliederung der jeweiligen Aufgabenschwerpunkte nach langfristigen Alternativprogrammen zur Erreichung des Aufgaben- und Zielkatalogs;
- Darstellung der Beanspruchung der volkswirtschaftlichen Ressourcen durch die einzelnen Handlungsalternativen sowie der Möglichkeiten zur Ausweitung des Ressourcenrahmens.

Im Juni 1971 legte die Planungsabteilung einen Zwischenbericht über den Stand der Aufgabenplanung vor. Er bestand aus unverbunden nebeneinanderstehenden Problemskizzen der zu diesem Zweck eingesetzten sieben Arbeitsgruppen. Entgegen der ursprünglichen Absicht konnten die Länder für die erste Phase dieses Vorhabens noch nicht gewonnen werden.

Die zweite Phase der Aufgabenplanung⁴⁷ begann mit der Absprache in einer Bundeskanzler/Länderregierungschefs-Besprechung (Juni 1971), nach der das Bundeskanzleramt und die Staats- und Senatskanzleien in einer Erprobungsphase von sechs Monaten die Möglichkeit der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder bei der Erstellung einer Gesamtproblemanalyse der längerfristigen öffentlichen Aufgaben für die Jahre 1976-1985 prüfen sollten. Für die Erstellung der Gesamtproblemanalyse wurde ein Arbeitskreis von Vertretern des Bundes und der Länder gebildet und sieben Sachverständigengruppen aus Beamten des Bundes und der Länder (Verwaltungspraktiker) eingesetzt. Aufgabe der Gesamtproblemanalyse war es, zunächst eine problembezogene Informationssammlung zu erstellen und alle Pläne, Programme, Absichtserklärungen und Entwicklungsanalysen, die Aussagen und Festlegungen für den Zeitraum 1976-1985 enthielten, zu erfassen. Auf dieser Basis sollten Hinweise für ergänzende Planungen gegeben und auf widersprüchliche Ziele und Maßnahmen hingewiesen werden. Ziel des Bund-Länder-Planungsverbundes war die Vereinheitlichung der Problemsicht in der längerfristigen staatlichen Aufgabenerfüllung, nicht dagegen die Entwicklung von Lösungsansätzen und die Herbeiführung von politischen Beschlüssen. Das Anspruchsniveau wurde in dieser zweiten Phase bereits so weit reduziert, daß die Zusammenarbeit bei der Analyse endete, keine Erarbeitung von Aufgabenschwerpunkten beinhaltete und somit nicht zur eigentlichen Planung vordringen konnte. Ihr Ergebnis sollte für alle Beteiligten unverbindlich bleiben.

Im Mai 1972 legte der Arbeitskreis einen Sachstandsbericht der Sachverständigengruppen vor. Er bestätigte, daß die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Aufgabenplanung möglich und notwendig ist. Ihr praktischer Nutzen war aus einer Reihe von Gründen allerdings begrenzt:

- Die Analyseergebnisse der Sachverständigengruppen waren nicht bis zur administrativen Entscheidungsreife aufbereitet. Die Ressorts wurden in ihrer Entscheidungsfindung durch die Aufgabenplanung nicht betroffen.

⁴⁷ Vgl. zur Entwicklung der Aufgabenplanung H. Schatz, Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien: Die Entwicklung der politischen Planung auf Bundesebene, a.a.O., S. 37 ff.; ders., Probleme politischer Planung im Regierungssystem der BRD, a.a.O.

- Der Anspruch einer umfassenden, flächendeckenden Problemanalyse für alle staatlichen Aufgabenbereiche war zu hoch.
- Das Vorhaben war zu kurz befristet.

Im Anschluß an die Darstellung der Entwicklung der längerfristigen Aufgabenplanung stellt sich die Frage nach den Gründen für das hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückgebliebene Ergebnis. Es ist zunächst die Folge der ihr entgegenstehenden administrationsinternen Hemmnisse. Diese stellen sich nicht nur für ausgabenintensive Reformvorhaben bei der Budgetaufstellung, sondern auch für die inhaltliche Programmentwicklung in Regierung und Verwaltung.⁴⁸

1. Die Ministerialverwaltung ist mit der Erarbeitung längerfristiger Ziele und Programme überfordert, sie ist mit der Erledigung der Alltagsgeschäfte weitgehend ausgelastet.⁴⁹ Nur die verbleibende Kapazität kann sie auf die Entwicklung und Initiierung neuer Programme und auf die dazu notwendige Analysetätigkeit verwenden. Eine flächendeckende Aufgabenplanung und ein stark zunehmender Koordinationsbedarf bei Problemstellungen, die die organisatorische Gliederung von Regierung und Verwaltung übergreifen, übersteigen deren Problemverarbeitungskapazität. Dieser Tatbestand wirkt sich verstärkt als Hemmnis aus, als ressortübergreifende gegenüber ressortinternen Planungen an Bedeutung gewinnen (z. B. Umweltprogramm der Bundesregierung, Bundesraumordnungsprogramm) und Querschnittsplanungen über gegebene Ressortgrenzen hinweg erforderlich machen.

2. Die politische Programmentwicklung orientiert sich überwiegend am Status quo, bestehende Programme werden in den Referaten zumeist nur inkremental fortgeschrieben. Programminitiativen von der Ressortspitze aus sind selten. Die mittlere Ebene (Abteilungsleiter) und die politische Spitze (Minister, Staatssekretäre) haben die Aufgabe der Koordinierung und der Konsensbildung. Die Ressortchefs verfolgen immer nur eine begrenzte Zahl von Programminitiativen. Sind sie zu konfliktbeladen, werden sie häufig fallengelassen.⁵⁰ Im ganzen können die Akti-

48 Die Erfahrungen mit dem Aufbau des PPBS in den USA bestätigen die vom Budgetprozeß und von der Struktur von Regierung und Verwaltung ausgehenden Restriktionen für Aufbau und Funktionsfähigkeit eines Regierungsplanungssystems. Vgl. A. Schick, A Death in Bureaucracy: The Demise of Federal PPB. *Public Administration Review*, Vol. 33 (1973), S. 146 ff.; W. A. Niskanen, Why New Methods of Budgeting Choices? *Administrative Aspects*. *Public Administrative Review*, Vol. 32 (1972), S. 156, 159.

49 Vgl. A. Theis, Überlegungen zur Reorganisation der politischen Planung auf der Ebene der Regierungschefs und der Ministerien. In: R. Mayntz, F. W. Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation, a.a.O., S. 175; P. Kistner, Die Bundesstaatsproblematik der Regierungsprogramme und Regierungspläne. In: *Regierungsprogramme und Regierungspläne*, a.a.O., S. 69; E. Laux, Eignung der herkömmlichen Organisation der Ministerien zur Erfüllung ihrer Aufgaben. In: *Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder*. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 52. Berlin 1973, S. 29.

50 Vgl. R. Mayntz, F. W. Scharpf, Vorschläge zur Reform der Ministerialorganisation. In: dies., *Planungsorganisation*, a.a.O., S. 206.

vitäten der Ministerialbürokratie als Routinehandeln gekennzeichnet werden,⁵¹ bedingt auch durch die generelle Zeitknappheit und arbeitsmäßige Überlastung der Verwaltung.⁵² Dadurch werden bewährte Methoden der Entscheidungsfindung aufrechterhalten und auch auf Probleme angewendet, die dafür nicht geeignet sind. Auf Umweltinformationen (z. B. den jeweiligen Beginn der Budgetaufstellung) reagiert die Bürokratie immer mit den gleichen Verhaltensweisen, ohne sich zu vergewissern, ob diese noch angemessen sind. Ein solches Routinehandeln schafft Sicherheit und Konsens, Abweichungen davon verursachen Konflikte und sind begründungsbedürftig. Die Ansammlung von Fachwissen verschafft der Bürokratie zudem Machtpositionen und Einfluß auf politische Zielsetzungen und engt gleichzeitig den Handlungsspielraum der Politiker ein.⁵³ Eine Trennung von Politik und Verwaltung (als Ideal der Bürokratiemodelle) ist innerhalb der Regierungsbürokratie nicht mehr möglich.⁵⁴

3. Im Arbeitskreis des Bundeskanzleramtes und der Staats- und Senatskanzleien waren Konflikte zwischen den Kanzleien und Ressorts, den politischen Parteien und Bund und Ländern (vor allem Kompetenzkonflikte) angelegt, die sein Anspruchsniveau von vornherein niedrig hielten.⁵⁵

Externe, umweltbedingte Hemmnisse der Aufgabenplanung resultieren aus der Tatsache, daß der Staat weder autonom über die Regierung und Verwaltung zu wachsenden Aufgaben noch über die zu ihrer Erfüllung erforderlichen güterwirtschaftlichen Ressourcen (Staatsquote) bestimmen kann. Die Grenzen der Aufgabenplanung liegen nicht allein im administrativen Bereich, so daß eine Reform von Regierung und Verwaltung noch kein Garant einer erfolgreichen Reformpolitik ist. Zusammenfassend wird erkennbar, daß die Planungsabteilung des Bundeskanz-

51 Vgl. *N. Luhmann*, Lob der Routine. In: ders., *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. Opladen 1971, S. 113 ff. Vgl. auch Kap. 4.1.1.

52 Vgl. *N. Luhmann*, Die Knappheit der Zeit und die Vordringlichkeit des Befristeten. In: ders., *Politische Planung*, a.a.O., S. 154.

53 Vgl. *K. Heinemann*, Technik und Macht bürokratischer Organisationen. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Jg. 92 (1972), S. 321 ff.

54 Vgl. *E. Blankenburg, H. Treiber*, Bürokraten als Politiker, Parlamentarier als Bürokraten. *Die Verwaltung*, 5. Bd. (1972), S. 277. — »Die Steuerung der Basiseinheit erfolgt durch politische Leitlinien. Diese werden von der Ressortleitung gesetzt. Zugleich fließen eigene Vorstellungen und Aktivitäten der Basiseinheiten in den Zielfindungsprozeß der Ressortleitung ein. Unbeschadet der Zielvorgabe durch die Ressortleitung entwickelt die Basiseinheit eigene Aktivitäten.« Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder, a.a.O., S. 144. — Die Entwicklung von politischer Eigeninitiative der Ministerialverwaltung ohne ausdrückliche Zielvorgabe der politisch Legitimierten zeigte sich bei der Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und der Erstellung des Nordrhein-Westfalen-Programmes 1975. Vgl. zum ersten *P. Grottian*, Strukturprobleme staatlicher Planung, a.a.O., S. 219 f.; zum letzteren *H. Häußermann*, Die administrative Organisation politischer Innovation. *Leviathan*, Jg. 2 (1974), S. 233 ff.

55 Vgl. *J. Reese*, Eine Strategie zur Erhöhung der »relativen Autonomie« des politischen Systems (Mskr.). Königswinter 1974.

lerantes und der Bund-Länder-Planungsverbund darin überfordert wurden, ein langfristiges und kohärentes Zukunftskonzept zu entwerfen, da eine solche flächendeckende Langfristplanung die Möglichkeiten der Problemverarbeitung der Ministerialverwaltung und der Konsensbildung zwischen den beteiligten Akteuren am Planungsprozeß übersteigt.⁵⁶

Nach der vorgezogenen Bundestagswahl (September 1972) erlosch das Interesse des Bundeskanzleramtes an der langfristigen Aufgabenplanung. Die Kosten des Ausbaus des Planungssystems erschienen zu hoch, es hatte zudem kurzfristig keinen politisch vorzeigbaren Erfolg gebracht. Bis zum Frühjahr 1974 war die gemeinsame Arbeit von Bund und Ländern in der bisherigen Form noch nicht wiederaufgenommen worden.⁵⁷ Ein neuer Anstoß ist möglicherweise vom Antrag des Landes Baden-Württemberg auf eine Entschließung des Bundesrates zur Aufstellung eines längerfristigen Rahmenplans für den öffentlichen Gesamthaushalt⁵⁸ (September 1974) zu erwarten, der der Finanz- und Aufgabenplanung des Bundes und der Länder als Orientierung dienen soll. Bei einer möglichen Fortsetzung der Aufgabenplanung und der Problemanalyse von Bund und Ländern sollten unter Beachtung der gemachten Erfahrungen die bisherigen Ziele grundsätzlich beibehalten, lediglich die erkannten Mängel beseitigt werden.⁵⁹ Die Problemanalyse (Problemdarstellung, Bestandsaufnahme der öffentlichen Aufgaben, Schätzung des Ressourcenrahmens) muß auf eine Verbesserung der Fachplanungen hinwirken, indem sie deren Folgeprobleme aufweist und für einheitliche Grundannahmen und eine einheitliche Datenbasis sorgt. Sie muß sich auf einzelne Aufgabenbereiche beschränken, also nicht flächendeckend vorgehen, und zwar auf solche, die durch einen hohen Ressourcenbedarf, eine Einengung des zukünftigen politischen Entscheidungsspielraums und die Irreversibilität der Anfangsentscheidung gekennzeichnet sind, und dabei wiederum auf die Prüfung bestimmter Folgeprobleme der Fachplanungen (Querschnittsaspekte wie Sozialchancen, Strukturpolitik, Forschung und Technologie, Ressourcen). Zugleich muß die bisherige Trennung von Finanz- und Aufgabenplanung überwunden werden.⁶⁰

56 Vgl. *R. Wahl*, Notwendigkeit und Grenzen langfristiger Aufgabenplanung. *Der Staat*, 11. Bd. (1972), S. 470 f., 476. – Das ursprüngliche Konzept der Aufgabenplanung kommt dem synoptischen Modell der Entscheidungsfindung nahe und unterliegt damit auch der gleichen Kritik. Vgl. hierzu *R. Jochimsen*, Strategien der wirtschaftspolitischen Entscheidung. *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 99 (1967), S. 54 ff.

57 Vgl. *H. Bebermeyer*, Regieren ohne Management? a.a.O., S. 76.

58 Vgl. BR-Drucksache 639/74.

59 Vgl. *J. Reese*, Gemeinsame und offene Fragen im Arbeitskreis der Staats- und Senatskanzleien und des Bundeskanzleramtes nach der Sitzung vom 14. 9. 1972 (Mskr.).

60 Vgl. Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, Dritter Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, a.a.O.

4.2 GRUPPENINTERESSEN, VERTEILUNGSKAMPF UND REFORMPOLITIK

Eine rasche und stabile wirtschaftliche Expansion ist eine notwendige Bedingung für die Erhöhung der Staatsquote. Es stellt sich nun die Frage nach möglichen Ursachen für die beobachtete zyklische Entwicklung des Wirtschaftsprozesses und die Verletzung des Stabilitätsziels. Sie hat hier keinen Eigenwert, sondern wird deshalb relevant, weil ihre Beantwortung weitere Aufschlüsse über Hemmnisse einer ausgabenintensiven Reformpolitik gibt und gleichzeitig Ansatzpunkte aufzeigen kann, die Chancen für eine Erhöhung der Staatsquote zu verbessern. Darum ist weder der Versuch beabsichtigt, noch ist erforderlich, die Preissteigerungen und die Entstehung von Wachstumszyklen auch nur annähernd vollständig zu erklären. Lediglich ein zentraler Aspekt soll im folgenden herausgestellt werden. Es ist dies der Kampf um die Verteilung des Volkseinkommens im privaten Sektor zwischen den Gruppen der Bevölkerung, vor allem zwischen den Gewerkschaften und den Unternehmern. Indem hierauf abgestellt wird, ist es möglich, wiederum die wirtschaftspolitisch relevanten Akteure, ihre Ziele und Interessen, in die Analyse einzubeziehen. Die Diskussion um die Gruppeninteressen und ihre politischen Strategien wird zusätzlich direkt am Komplex der Reformpolitik und der Erhöhung der Staatsquote geführt. Die Gruppen verfügen über Handlungsmacht auf den Märkten und im politischen Prozeß, so daß ihre Stellung zur Reformpolitik für deren Verwirklichung relevant ist. Einer der beiden Hauptakteure, nämlich die Gewerkschaften, hat zudem ein eigenständiges, inhaltliches Interesse an dieser neuen Zielsetzung des Staates, da sie vorgeben, sich bewußt in den Dienst der Verbesserung der Lebenslagen der lohnabhängigen Bevölkerung zu stellen. Sie rücken somit in den Mittelpunkt der Reformdiskussion. Es wird sich zeigen, daß ihre verteilungspolitische Zielsetzung in Widerspruch zur Erhöhung der Staatsquote geraten kann. Erweitert sich der Verteilungskampf im privaten Sektor zu einem Verteilungskampf zwischen privatem und öffentlichem Sektor, so erhöht sich die Gefahr für die Verletzung der Ziele eines stabilen Wachstums und der Stabilität des Preisniveaus.

Die folgende Diskussion um den Zusammenhang von Gruppeninteressen, Verteilungskampf und Erhöhung der Staatsquote vollzieht sich in fünf Schritten. Zunächst werden anhand der mittelfristigen Zielprojektionen die verteilungspolitischen Zielsetzungen der Gewerkschaften und Unternehmerverbände aufgezeigt (4.2.1). Es folgt die Darstellung des Verteilungskampfes zwischen den Gruppen des privaten Sektors, seines modellhaften Verlaufs und seiner Ergebnisse für das Stabilitätsziel, die Einkommensverteilung und das Ziel der Erhöhung der Staatsquote (4.2.2). Die Ausweitung zu einem Verteilungskampf zwischen Staat und Privaten führt zu einer generellen Verschärfung des Inflationsproblems (4.2.3). Auf die Interessenlage der Gruppen zur Reformpolitik und zur Erhöhung der Staatsquote wird in (4.2.4) eingegangen. Abschließend werden einige Überlegungen zu einer veränderten Gewerkschaftsstrategie unter dem Aspekt der Reformpolitik angestellt (4.2.5).

4.2.1 Die verteilungspolitischen Zielsetzungen der Gewerkschaften und Unternehmerverbände

Im Mittelpunkt der Gewerkschaftspolitik steht das Ziel der Erhöhung des Wohlstandes der Arbeitnehmer, sowohl absolut als auch im Verhältnis zu anderen Bevölkerungsgruppen.⁶¹ Dieser wird u. a. bestimmt von der Höhe des privaten Konsums. Die bestimmende Determinante der Konsumausgaben sind die Lohneinkommen. Als primäre wirtschaftspolitische Zielsetzung ergibt sich daraus ein rasches wirtschaftliches Wachstum der verfügbaren Einkommen bei gleichzeitiger Umverteilung ihrer Zuwächse zugunsten der Arbeitnehmer, also eine Erhöhung des Anteils der Arbeitnehmer am Volkseinkommen.⁶² Das wichtigste Instrument dazu ist eine expansive tarifliche Lohnpolitik. Eine Produktivitätsbindung wird abgelehnt, da sie die gegenwärtige Verteilung festschreibe. Diese Politik wird unterstützt durch verteilungspolitische Maßnahmen auf dem Gebiet der tariflichen Sozial- und Vermögenspolitik.

Die Änderung der Einkommens- und Vermögensverteilung ist eine autonome Zielsetzung der Gewerkschaften.⁶³ Sie gehen in ihrer Verteilungskonzeption davon aus, daß das marktwirtschaftliche Wirtschaftssystem verschiedene Verteilungsrelationen zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen zulasse.⁶⁴ D. h.: Eine Umverteilung der Einkommenszuwächse zugunsten der Arbeitnehmer gefährde nicht zusätzlich die Erfüllung des offiziellen wirtschaftspolitischen Zielkatalogs. Die Verhaltensweisen, die die Einkommensverteilung determinieren (unternehmerische Finanzierungsgewohnheiten, das private Konsum- und Sparverhalten), sehen sie als veränderbar an.

Zur Absicherung seiner verteilungspolitischen Zielsetzung ist der DGB auf die wirtschaftspolitische Unterstützung des Staates angewiesen. Auf vier notwendige Aktivitätsbereiche weist er ausdrücklich hin:⁶⁵

– Verstetigung der wirtschaftlichen Entwicklung als Mittel zur Senkung des unternehmerischen Investitionsrisikos,⁶⁶

61 Vgl. R. Henschel, Kritik an gewerkschaftlichen Verteilungsvorstellungen. Gewerkschaftliche Monatshefte, 24. Jg. (1973), S. 526.

62 Vgl. Jahresgutachten 1972, Z. 492 ff.

63 Vgl. R. Henschel, Die wirtschaftspolitischen Aufgaben der siebziger Jahre. Gewerkschaftliche Monatshefte, 21. Jg. (1970), S. 450.

64 »Die Entscheidung darüber, ob die Verteilung eher mehr zugunsten der einen oder anderen Gruppe erfolgt, hängt von der lohn- und preispolitischen Aktivität der Gruppen im Rahmen der ordnungspolitischen Entscheidung des Staates ab.« R. Henschel, Einkommensverteilung – Hoffnung oder Utopie? Gewerkschaftliche Monatshefte, 22. Jg. (1971), S. 714.

65 Vgl. zur verteilungspolitischen Strategie der Gewerkschaften den Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1973, S. 67 f.

66 Vgl. auch Jahresgutachten 1970, Z. 236.

- Verschärfung der Wettbewerbspolitik.
- Reform des Steuerrechts,
- sozial- und vermögenspolitische Maßnahmen.

Die Unternehmer verfolgen dagegen eine konservative, auf Bewahrung des Status quo, d. h. ihres einkommens- und vermögensmäßigen Besitzstandes gerichtete Verteilungsstrategie.⁶⁷ Sie läuft auf eine Stabilisierung der Lohnquote hinaus.⁶⁸ Die Forderung nach Verteilungsneutralität im Wirtschaftswachstum ist für sie kein eigenständiges Ziel. Einmal diene sie der Sicherung der Gewinnspannen, die den Selbstfinanzierungsspielraum aufrechterhielten, der notwendig sei zur Finanzierung der Investitionen und damit zur Gewährleistung der Vollbeschäftigung und des zukünftigen Wirtschaftswachstums.⁶⁹ Zum anderen diene sie der Sicherung der Preisniveaustabilität. Zur Veränderung der Verteilungsrelation halten sie die Nominallohnpolitik für ungeeignet. Als strategisches Instrument der Verteilungspolitik empfehlen sie die Vermögensbildung (vermögenswirksamer Tarifvertrag). Diese kommt auch ihrem Selbstfinanzierungsbedürfnis zugute und verbessert zudem die Verschuldungsmöglichkeiten der öffentlichen Haushalte.

Tabelle 38:

Projektion verteilungspolitisch relevanter Größen durch BMWF, GDGW und DGB, 1971–1976 (in jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten)

	BMWF	GDGW	DGB
	(1)	(2)	(3)
Nominallohnsatz	7,5	7,1	10,1
Lohnquote, bereinigte	– 0,4	– 0,3	1,0
Bruttoeinkommen aus unselbst. Arbeit	7,9	7,6	11,0
Bruttoeinkommen aus Unt.-Tätigkeit und Vermögen	7,5	6,8	5,4
Verfügbares Einkommen der priv. Haushalte	7,7	7,3	8,8

Quelle: B. Görzig, W. Kirner, Möglichkeiten und Grenzen einer mittelfristigen Einkommenspolitik im Rahmen einer allgemeinen Wirtschaftspolitik, a.a.O.

⁶⁷ Vgl. Jahresgutachten 1972, Z. 493; Zur Verteilungskonzeption der Unternehmerverbände vgl. den Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1973, S. 66 f.

⁶⁸ Vgl. Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1971, S. 12.

⁶⁹ Ebenda, S. 15. Vgl. auch W. Glastetter, Wirtschaftswachstum und Einkommensverteilung. Gewerkschaftliche Monatshefte, 22. Jg. (1971), S. 449 ff.

Es liegt nun die Überlegung nahe, daß die unterschiedlichen verteilungspolitischen Interessen der Gruppen, die ihr Verhalten im Verteilungskampf bestimmen, sich auch in ihren mittelfristigen Zielprojektionen widerspiegeln.⁷⁰ In Tab. 38 werden die Projektionen der wirtschaftspolitisch relevanten Akteure zur Einkommensverteilung zusammengefaßt.

Die Projektionen der zukünftigen Einkommensverteilung differieren stärker noch als diejenigen der Investitionstätigkeit. Hier offenbart sich der ganze Interessengegensatz zwischen Gewerkschaften und Unternehmern. Der DGB will durch eine expansive Nominallohnpolitik eine Einkommensumverteilung erreichen, d. h. eine Erhöhung der Lohnquote. Folglich fordert er eine deutliche Differenz in der Entwicklung der Einkommen aus unselbständiger Arbeit und aus Unternehmertätigkeit und Vermögen.⁷¹ Seine verteilungspolitische Zielsetzung zeigt sich auch in der projektierten Entwicklung der Lohnkosten je Produkteinheit.⁷² Sie löst einen permanenten Kostendruck auf die Unternehmen aus, den diese auf die Preise zu überwälzen versuchen.⁷³ Bei einem Gelingen der Überwälzung kann die angestrebte Umverteilung real nicht verwirklicht werden.

Neben der Entwicklung der Bruttoeinkommen ist die Umverteilung der funktionellen Einkommen durch Steuer- und Sozialabgaben für die Einkommensverteilung ausschlaggebend. Von der Veränderung des verfügbaren Einkommens hängt die Entwicklung des privaten Konsums und der Spielraum für die Investitionen ab. Das BMWF und der GDGW gehen von einer Neutralität der Umverteilung aus: Das Bruttoeinkommen aus selbständiger Arbeit und das verfügbare Einkommen entwickeln sich vor und nach der Umverteilung durch den Staat gleich. Die Unternehmerverbände projektieren zudem eine Erhöhung der privaten Sparquote. Die Lohnpolitik der Gewerkschaften ist mit der gleichzeitig projektierten Verringerung der privaten Konsumquote nur dann kompatibel, wenn die Steuer- und Sozialabgaben überpro-

70 Vgl. *R. Henschel*, Die wirtschaftspolitischen Aufgaben der siebziger Jahre, a.a.O., S. 450; *ders.*, Unterschiede in den wirtschaftspolitischen Zielprojektionen der Bundesregierung und des DGB. Gewerkschaftliche Monatshefte, 21. Jg. (1970), S. 730.

71 Zur Problematik des Vergleichs der »Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit« und der »Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen« vgl. beispielhaft *J. Husmann*, Einkommen – symmetrisch. Der Arbeitgeber, 22. Jg. (1970), S. 408 f.; *ders.*, Arbeitnehmer begünstigt. Der Arbeitgeber, 23. Jg. (1971), S. 494 f.; *R. Seitzzahl*, Einkommensstatistik und Einkommensentwicklung im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Gewerkschaftliche Monatshefte, 21. Jg. (1970), S. 455 ff.; *H. Adam*, Statistische Probleme bei Einkommensvergleichen zwischen Selbständigen und abhängig Beschäftigten. WSI-Mitteilungen, 26. Jg. (1973), S. 342 ff.

72 Vgl. *K. Löbke*, Die Einkommensverteilung in den Zielprojektionen des BMWF, des DGB und des GDGW, a.a.O., S. 273 ff.

73 Der Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Lohnkosten und dem Anstieg des Preisniveaus ist im Zeitraum 1950-1970 immer enger geworden. Der Spielraum für eine Umverteilung zwischen Lohn- und Gewinneinkommen wird damit geringer. Vgl. Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1973, S. 65.

portional zunehmen oder wenn die private Sparquote steigt. Entsprechend nimmt der DGB eine nivellierende Umverteilung an: Das Wachstum der Arbeitseinkommen schlägt nur abgeschwächt auf das Wachstum der verfügbaren Einkommen durch. Für die private Sparquote geht er von deren Konstanz aus.

Der Vergleich der Zielprojektionen zeigt den Dissens der Gruppen bezüglich der Frage der Einkommensverteilung. Im Anschluß hieran stellt sich die Frage, wie ihr durch das Einkommensinteresse geprägtes Verhalten die wirtschaftliche Entwicklung, konkret das Stabilitäts- und Wachstumsziel, berührt.

4.2.2 Privater Verteilungskampf und Wachstumszyklus

Als eine zentrale Ursache der Instabilität des Wirtschaftsprozesses wird neben den Schwankungen der Investitionsgüternachfrage und den Auswirkungen der internationalen Wirtschaftsverflechtung der auf der Basis von Marktmacht ausgetragene Verteilungskampf der Gruppen, insbesondere zwischen Gewerkschaften und Unternehmern, angesehen.⁷⁴ Dieser Interpretation stimmen die Gewerkschaften zu.⁷⁵ Gegenstand des kurzfristigen »privaten« Verteilungskampfes ist einmal die Ver- und Entzerrung der Einkommensverteilung,⁷⁶ zum anderen der Versuch ihrer dauerhaften Änderung zugunsten der unselbständig Beschäftigten. Die Hypothese vom Zusammenhang zwischen Verteilungskampf und Wachstumszyklus beruht einmal auf dem Verhalten, das aus dem Einkommensinteresse der Gruppen resultiert, zum anderen auf der Beobachtung, daß der Konjunkturablauf in der Bundesrepublik durch eine Reihe von Verzögerungen gekennzeichnet ist (Produktions-, Lohn-, Verbraucherpreis-lag),⁷⁷ von denen der Lohn-lag besonders ausgeprägt ist. Trifft dieser Zusammenhang zu, dann wird der Kampf um die Einkommensverteilung zu einer restringierenden Größe für die Erhöhung der Staatsquote.

Der Ausgangspunkt des Verteilungskampfes zwischen den Gruppen des privaten Sektors ist in dem Selbstverständnis der Gewerkschaften als einer Selbsthilfe- und Kampforganisation zu sehen. Sie soll die prinzipielle Benachteiligung der Arbeitnehmer gegenüber den Unternehmern durch ihren organisierten Zusammenschluß aufheben.⁷⁸ Die Gewerkschaften sehen sich als Repräsentant der Arbeitnehmer

⁷⁴ Vgl. Jahresgutachten 1972, Z. 471.

⁷⁵ Vgl. Konjunkturbelebung auf überhöhtem Inflationssockel. Zum Jahresgutachten 1972/73 des Sachverständigenrates. WSI-Mitteilungen, 26. Jg. (1973), S. 3. – Auch die Arbeitgeberverbände widersprechen dieser Interpretation nicht. Vgl. Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1973, S. 14 f.

⁷⁶ Vgl. R. Henschel, Die wirtschaftspolitischen Aufgaben der siebziger Jahre, a.a.O., S. 453.

⁷⁷ Vgl. H. Giersch, Kontroverse Fragen der Wirtschaftspolitik. München 1971, S. 23.

⁷⁸ »Fragen wir uns nach den Grundlagen der Gewerkschaftsbewegung, so stehen wir heute wie vor hun-

und deren Familien und damit des überwiegenden Teils der Bevölkerung. Daraus leiten sie einen »Universalanspruch«⁷⁹ ab, für den Großteil der Gesellschaft Verantwortung zu übernehmen und dazu aktiv in die Gesellschaftspolitik einzugreifen. Die Unterlegenheit des individuellen und nichtorganisierten Arbeitnehmers manifestiert sich vor allem in seiner Abhängigkeit von den Gewinninteressen der Unternehmer; sie äußert sich in der Höhe der Einkommenserzielung und der sozialen Unsicherheit. Die Politik der Vollbeschäftigung und der erreichte Stand der sozialen Sicherung haben die Lage der Arbeitnehmer mildern, nicht aber beseitigen können. Es bleibt das primäre Ziel der Gewerkschaften, durch Lohn- und Gehaltserhöhungen eine angemessene Beteiligung der Arbeitnehmer am Wirtschaftswachstum zu sichern und gleichzeitig eine Umverteilung der Einkommens- und Vermögenszuwächse zu ihren Gunsten zu bewirken, ohne dabei die gesamtwirtschaftlichen Ziele bewußt zu verletzen. Der verteilungspolitische Spielraum der Gruppen wird durch das Institut der Tarifautonomie abgesichert. Insofern ist der Verteilungskampf legitim und sichtbarer Ausdruck des Interessenkonflikts in der pluralistischen Gesellschaft.

Im Kampf um die Einkommensverteilung orientieren sich die Gruppen herkömmlicherweise an der Veränderung der Lohnquote.⁸⁰ Diese weist den Anteil der Brut-

dert Jahren vor demselben Tatbestand: Der sozialen Unterlegenheit und Abhängigkeit der Arbeitnehmer. Er muß seine Arbeitskraft verkaufen, um den für sich selbst und seine Familie notwendigen Lebensunterhalt zu decken. Als einzelner, auf sich allein gestellt, ist er der Übermacht derer ausgeliefert, die über Kapital und Eigentum an Produktionsmitteln verfügen. Erst solidarisch und mit Hilfe gemeinsamer Aktionen vermögen wir Unterdrückung, Abhängigkeit und Ausbeutung aufzuheben. Damit wollen wir die zahlreichen sozialen Fortschritte gar nicht leugnen. Doch auch sie, ihre Durchsetzung sowie ihre Sicherung und ihren weiteren Ausbau verdanken wir den Gewerkschaften . . . Nur kollektiv können wir der gesellschaftlichen Übermacht der Gegenseite eigene Macht entgegenstellen. Seit ihrer Entstehung stehen die Gewerkschaften unter der doppelten Aufgabe
– als Selbsthilfe- und Kampforganisation ihren Mitgliedern Schutz vor den Folgen ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Unterlegenheit zu gewähren sowie
– als politische Bewegung die gesellschaftlichen Bedingungen der Abhängigkeit und Unterprivilegierung der Arbeitnehmerschaft aufzuheben.«

H. O. Vetter, Rede auf dem dritten außerordentlichen Kongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gewerkschaftliche Monatshefte, 22. Jg. (1971), S. 323 f. Zum Selbstverständnis der Gewerkschaften vgl. auch H. Conert, Gewerkschaften heute – Ordnungsfaktor oder Gegenmacht? Funktion und Strategie der Gewerkschaften im Spätkapitalismus. Offenbach 1971, S. 31 ff. – Von einem einheitlichen Selbstverständnis der Einzelgewerkschaften innerhalb des DGB kann allerdings nicht die Rede sein. Vielmehr gibt es hier Gegensätze bezüglich des Gewerkschaftsbegriffes und der Aufgaben der Gewerkschaften. Vgl. P. Marchal, Gewerkschaften im Zielkonflikt. Stuttgart 1972, S. 37.

79 Vgl. M. Szeplabi, Das Gesellschaftsbild der Gewerkschaften. Stuttgart 1973, S. 51.

80 Vertreter der Gewerkschaften bestreiten allerdings zuweilen, daß sie sich in ihrer Verteilungspolitik an der Höhe der Lohnquote als einer lediglich statistischen Größe der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausrichten. »Es gibt keinen Kongreßbeschuß und keinen gewerkschaftlichen Programmpunkt, der eine Erhöhung der Lohnquote vorsieht.« R. Henschel, Kritik an gewerkschaftlichen Verteilungsvorstellungen, a. a. O., S. 536. – Das mag wohl so sein. Wenn sie auch kein explizites Ziel darstellt, so wird sie sich doch als Reflex einer aktiven Nominallohnpolitik verändern und als Erfolgsmaßstab für die Gewerkschaftspolitik angesehen werden. Insofern ist der Einwand vordergründig. Auch die Gewerkschaften verfügen über keine andere Maßgröße für die Einkommensverteilung als die Höhe der Lohnquote und sind damit auf diese, auch wenn sie als unzureichend gilt, angewiesen.

toeinkommen aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen aus, die als Restgröße ermittelte Profitquote mißt den Anteil der Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen am Volkseinkommen. Die funktionelle Einkommensverteilung zeigt also an, wie sich die im Produktionsprozeß entstehenden Faktoreinkommen auf die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital aufteilen. Das klassische Instrument der Gewerkschaften zur Sicherung des Anteils der Arbeitnehmer am Wirtschaftswachstum ist die Nominallohnpolitik. Aus der Definition der Lohnquote geht hervor, daß diese dann steigt, wenn der Nominallohnsatz stärker zunimmt als die durchschnittliche Arbeitsproduktivität.⁸¹

Im folgenden wird kurz der Verlauf des Verteilungskampfes dargestellt, so wie er sich besonders ausgeprägt im fünften Wachstumszyklus gezeigt hat. Dabei kommt es weniger auf Einzelheiten an, die in jedem Zyklus unterschiedlich sein werden, als vielmehr auf das grundlegende Muster, das nach gängiger Ansicht maßgeblich zur Instabilität des Wirtschaftsprozesses beiträgt. Ausgangspunkt sei eine Rezession, gekennzeichnet durch die zu geringe Auslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials, Verletzung des Vollbeschäftigungsziels und vergleichsweise geringe Preissteigerungen. Der Staat versucht in dieser Situation (vgl. 1966/67), durch Ausgabenprogramme die gesamtwirtschaftliche Aktivität zu beleben. Da die zusätzliche staatliche und private Nachfrage in freie Produktionskapazitäten hineinwachsen kann, führt eine geringe Zunahme des Beschäftigungsgrades bereits zu einem raschen Anstieg des Output. Damit steigt die Arbeitsproduktivität. Die Gewerkschaften halten sich in dieser Phase mit Lohnforderungen noch zurück, um die Arbeitsplätze nicht wieder zu gefährden. Die fehlende Parallelität in der Entwicklung der Löhne und der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität führt bei den Unternehmern zu sinkenden Lohn- und Kapitalstückkosten. Wegen mangelnder Wettbewerbsintensität auf den Gütermärkten werden sie die Produktivitätsgewinne nur in geringem Maße in sinkenden Preisen weitergeben. Die Folge ist ein rascher Anstieg ihrer Gewinne. Die Überwindung der Rezession und die sich anschließende Aufschwungsphase schlagen sich verteilungsmäßig zugunsten der Unternehmer und zu Lasten der Arbeitnehmer nieder, führen also zu einer Verzerrung in der Einkommensverteilung.⁸²

81 Das wird aus dem folgenden Dreischnitt ersichtlich:

$$(1) \alpha = \frac{L \cdot N}{Q}$$

$$(2) \alpha = \frac{L}{y}$$

$$(3) w\alpha = w_L - w_Y$$

(Dabei steht α für die Lohnquote, L für den durchschnittlichen Nominallohnsatz, N für den Arbeitseinsatz, Q für das Volkseinkommen, y für die durchschnittliche Arbeitsproduktivität, w für die Wachstumsrate der jeweiligen Größe.)

82 Daß die Ergebnisse des fünften Wachstumszyklus nicht generalisiert werden dürfen, zeigt die Entwicklung der Einkommensverteilung in der Aufschwungsphase des sechsten Zyklus. Vgl. S. 202 f.

Gewinnt der Aufschwung an Kraft und weitet er sich zum Boom aus, so versuchen die Gewerkschaften in dieser Zeit bereits abnehmender Produktivitätszuwächse, auf der Basis gesicherter Arbeitsplätze den Rückstand in der Einkommensverteilung aufzuholen, sie melden einen Nachholbedarf an. Ein Anstieg der Nominallöhne über das Maß des Produktivitätsfortschritts hinaus soll zu einer Entzerrung der Verteilung und einer Wiederherstellung des verteilungspolitischen Status quo führen. Die Unternehmer sind bemüht, ihre Gewinnspannen aus der Zeit des Aufschwungs zu verteidigen und die steigenden Lohnstückkosten auf die Preise zu überwälzen. Bei Vollauslastung ihrer Kapazitäten und Marktmacht auf den Gütermärkten wird ihnen das in hohem Maße gelingen. Die Folgen sind Preissteigerungen, die seitens der Gewerkschaften zusätzliche Lohnforderungen induzieren, jetzt begründet als Ausgleich für den eingetretenen Kaufkraftverlust der Nominal Einkommen. Die sich kumulierende Lohn-Preis-Spirale führt zu steigenden Inflationsraten und einer dauerhaften Verletzung des Stabilitätsziels.

In dieser Phase eines sich beschleunigenden Preisanstiegs tritt die staatliche Stabilitätspolitik auf den Plan. Sie wird versuchen, den gesamtwirtschaftlichen Nachfrageanstieg durch eine restriktive Ausgaben- und Kreditpolitik zu bremsen. Das führt zu einer weiteren Einengung der unternehmerischen Gewinnspannen. Die Nettogewinne gelten nun als entscheidende Determinante der privaten Investitionstätigkeit. Werden sie durch Lohn- und Kapitalkostensteigerungen zu stark beschnitten und beurteilen die Unternehmer die zukünftige Nachfrage- und Gewinnentwicklung pessimistisch, so verlangsamt sich das Wachstum ihrer Investitionen. Damit ist das Ziel der Vollbeschäftigung gefährdet, und es besteht die Gefahr eines sich kumulierenden Nachfragerückgangs mit den entsprechenden Wachstumsverlusten: Die Arbeitsproduktivität sinkt. Wegen der verzögerten Anpassung der Lohnsätze erhöht sich im Abschwung die Lohnquote. Der Zyklus ist geschlossen.⁸³

Diese vereinfachte Darstellung des Verteilungskampfes macht folgendes deutlich:

– »Alle fünf Konjunkturzyklen hatten eines gemeinsam: In den ersten zwei bis zweieinhalb Jahren steigen die Gewinne der Unternehmer jeweils überproportional an. Dagegen konnten die Löhne und Gehälter der Arbeitnehmer ihren Rückstand regelmäßig erst in den folgenden zwei bis zweieinhalb Jahren aufholen.«⁸⁴

– Der Verteilungskampf zwischen Gewerkschaften und Unternehmern ist eine zentrale Ursache der zyklischen Instabilität des Wirtschaftsprozesses.

Darauf stellt sich die Frage nach dem Ergebnis des Verteilungskampfes für die Einkommensverteilung. Sind die Gewerkschaften ihrem erklärten Ziel der Erhöhung der Lohnquote nähergekommen? Die Statistik zeigt, daß die Bruttolohnquote im Zeitraum 1961-1973 von 62,2 % auf 69,6 %, die rechnerische Lohnquote (Lohn-

83 Vgl. zum Ablauf der Wachstumszyklen, speziell zum OKUN-Gesetz G. Bombach, *Trend, Zyklus und Entwicklung des Preisniveaus*. Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 105 (1970), S. 267 ff.

84 R. Henschel, *Die wirtschaftspolitischen Aufgaben der siebziger Jahre*, a.a.O., S. 452.

quote bei konstantem Anteil der Arbeitnehmer an den Erwerbstätigen im Jahre 1960) dagegen nur von 61,6% auf 63,5% gestiegen ist. Ab 1970/71 hat sich die Verteilungsposition der Arbeitnehmer allerdings erkennbar verbessert. Entgegen früheren Aufschwungsjahren (1964, 1968), in denen die Lohnquote deutlich gesunken ist, blieb eine solche Anpassungsreaktion nach unten in der Aufschwungsphase des sechsten Wachstumszyklus aus. Vielmehr ist die Lohnquote 1973 weiter angestiegen. Das »Greifen« der Umverteilungspolitik mittels expansiver Nominallohnerrhöhungen seit Beginn der siebziger Jahre ist einmal bedingt durch die »Vollbeschäftigungsgarantie« des Staates für die Tarifparteien, zum anderen durch die erkennbar gewordene Neigung der Gewerkschaften, Lohnerhöhungen auch auf Kosten der Beschäftigung durchzusetzen. Es hat allerdings zum bisher heftigsten Wachstumszyklus und den höchsten Preissteigerungsraten in der Bundesrepublik beigetragen. Die um die Lohnsteuer, die Sozialversicherungsbeiträge und den Strukturwandel in der Beschäftigung bereinigte Nettolohnquote ist dagegen leicht gesunken (1961: 54,4%; 1970: 53,1%).⁸⁵

Die funktionelle Verteilung der Einkommen auf selbständig und unselbständig Beschäftigte ist kein geeigneter Indikator für die Verteilung der Einkommen, da sie wichtige Informationen nicht wiedergeben kann. So verbirgt sich hinter dem Anstieg der Lohnquote eine zunehmende Einkommensdisparität zwischen den einzelnen sozialen Gruppen (Selbständige, Angestellte und Beamte, Arbeiter, Rentner) vor allem in den sechziger Jahren, bedingt durch die gegenüber den übrigen Haushalten höheren durchschnittlichen Einkommenszuwächsen der Selbständigen.⁸⁶

Die Nominallohnpolitik der Gewerkschaften hat zu keiner entscheidenden und langfristig gesicherten Verbesserung der Einkommensverteilung zugunsten der Arbeitnehmer geführt. Diese Funktionslosigkeit des Verteilungskampfes⁸⁷ erklärt sich aus den unterschiedlichen Machtpositionen der beteiligten Akteure am Markt. (1) Die Gewerkschaften bedienen sich bei dem auf dem Arbeitsmarkt ausgetragenen Verteilungskampf des Instrumentes der Nominallohnpolitik. Für den Arbeitnehmer ist jedoch nur die Realloohnerhöhung relevant, sie bestimmt seine reale Kaufkraft. Auf die Höhe des Preisniveaus aber, die auf dem Gütermarkt bestimmt wird, haben sie keinen Einfluß. Durch eine Überwälzung der Lohnkosten auf die Preise können die Unternehmer die Umverteilungsansprüche der Gewerkschaften abwehren. Preiserhöhungen sind die Reaktionsparameter der Unternehmer auf die Lohnerhöhungen der Gewerkschaften. Bereits in bezug auf den Preisparameter (Löhne, Güterpreise) besteht zwischen beiden Akteuren ein Ungleichgewicht. Über die Höhe der Nominallöhne verhandeln die Tarifpartner gegenseitig. Über die Höhe

⁸⁵ Vgl. Volkswirtschaftslehre. Eine problemorientierte Einführung. Bearbeitet von B. Gahlen, H. D. Har-
des, F. Rahmeyer, A. Schmid, München 1971, S. 142.

⁸⁶ Vgl. Einkommensschichtung sozialer Gruppen in der Bundesrepublik Deutschland 1950-1970. DIW-
Wochenbericht, Nr. 34/1973, S. 309 f.

⁸⁷ Vgl. Jahresgutachten 1972, Z. 438.

der Preise dagegen entscheiden die Unternehmer weitgehend selbständig. Die Preisautonomie ist dabei um so größer, je höher der Grad der Vermachtung der Gütermärkte.⁸⁸

(2) Die ungleichen Machtpositionen im Verteilungskampf werden noch deutlicher, wenn auf die Mengenparameter der Akteure abgestellt wird. Als solche sind die privaten Investitionen und die Höhe der Beschäftigung anzusehen. Durch eine Reduzierung dieser Größen können die jeweiligen Akteure ihre Stellung im Verteilungskampf stärken. Dabei wird sogleich deutlich, daß bei den Gewerkschaften die Mengenkomponeute als Aktionsparameter weitgehend ausfällt, da diese nur in geringem Maße Lohnerhöhungen zu Lasten des Beschäftigungsziels durchsetzen können. Das Vollbeschäftigungsziel hat einen übergeordneten, autonomen Stellenwert. Die wirtschaftspolitische Strategie der Gewerkschaften ist darum darauf ausgerichtet, die Verantwortung für das Beschäftigungsrisiko dem Staat zu übertragen (»Vollbeschäftigungsgarantie«). Eine Verletzung des Vollbeschäftigungsziels bei hohen Lohnforderungen soll durch eine expansive Ausgabenpolitik der öffentlichen Haushalte abgewendet werden. Die Erfüllung des Stabilitätsziels wird bei einem solchen Verhalten der wirtschaftspolitisch relevanten Akteure zur Utopie. Hohe Inflationsraten sind ein Ausweichinstrument der Konfliktregelung im Verteilungskampf.

Die Unternehmer dagegen schränken ihre Investitionsausgaben ein, wenn ihre Gewinne durch die expansive Lohn- und eine restriktive Geld- und Fiskalpolitik sinken. Dadurch werden wiederum das Vollbeschäftigungs- und Wachstumsziel gefährdet. Während die Gewerkschaften jetzt ihren Umverteilungsanspruch zurückstellen müssen, wird die Verteilungsposition der Unternehmer durch investitionsfördernde Maßnahmen, die der Abwendung oder Überwindung des wirtschaftlichen Abschwungs dienen sollen, gestärkt.

Das Ergebnis des Verteilungskampfes hängt somit von der Entwicklung dreier Faktoren ab: der Nominallöhne, der Güterpreise und der privaten Investitionen.⁸⁹ Da über die letzten beiden Parameter die Unternehmer auf dem Gütermarkt weitgehend unabhängig von den Gewerkschaften entscheiden, kann es nicht überraschen, daß sich die Nominallohnpolitik als untaugliches Instrument der Umverteilung erwiesen hat. Der Sachverständigenrat faßt das Ergebnis der Umverteilungsbemühungen der Gewerkschaften wie folgt zusammen: »Der Sachverständigenrat sieht für die beteiligten Gruppen nur geringe Chancen, durch Ausübung von

88 Vgl. Jahresgutachten 1971, Z. 380. – Die unterschiedliche Position der Lohnempfänger und der Selbständigen im Verteilungskampf begründet sich aus der Kontraktgebundenheit der Lohnzahlungen (»vereinbarte« Preise) und der einseitigen Festsetzungen von Preisentscheidungen (»verkündete« Preise). Sie verleiht den Empfängern preisbestimmter Einkommen eine höhere verteilungspolitische Flexibilität. Vgl. K. W. Rothschild, Einkommenspolitik oder Wirtschaftspolitik? In: E. Schneider (Hrsg.), Probleme der Einkommenspolitik. Tübingen 1965, S. 74.

89 Vgl. B. Gahlen, Verteilungskampf und Reformpolitik. Gewerkschaftliche Monatshefte, 24. Jg. (1973), S. 525.

Marktmacht auf Arbeitsmärkten und Gütermärkten die volkswirtschaftlichen Anteile der Arbeitseinkommen oder der Besitzeinkommen auf längere Sicht zu beeinflussen. Insofern bleiben Verteilungskämpfe, die unter Ausnutzung von Marktmacht ausgetragen werden, funktionslos. Spielt der Staat seinen Part im Konzert der Stabilitätspolitik nicht richtig, können derartige Verteilungskämpfe kurzfristige Änderungen der Verteilungsquoten erreichen. Die nachfolgend einsetzenden Anstrengungen der jeweils anderen Seite, diese kurzfristigen Verteilungsgewinne wieder zu korrigieren, wirken sich destabilisierend für Konjunktur und Preisniveau aus. Eine wesentliche Aufgabe für die Stabilisierungspolitik ist somit darin zu sehen, funktionslose Verteilungskämpfe am Markt entbehrlich zu machen und die Interessen der autonomen Gruppen stabilitätskonform zu koordinieren.⁹⁰

4.2.3 Auswirkungen des gesamtwirtschaftlichen Verteilungskampfes

Die Forderung nach einer höheren Staatsquote weitet den Verteilungskampf im privaten Sektor zu einem gesamtwirtschaftlichen Verteilungskampf zwischen privatem und öffentlichem Sektor aus. Neben der Forderung nach Umverteilung der Einkommenszuwächse zwischen den Privaten (Erhöhung der Lohnquote) tritt der Anspruch nach einer güterwirtschaftlichen Umverteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor (Erhöhung der Staatsquote). Das Objekt der Auseinandersetzung zwischen Staat und Privaten ist die Struktur der Verwendung des Sozialprodukts. Diese »Konkurrenz der Redistributeure« begründet einen gesamtwirtschaftlichen Verteilungskampf. Er ist langfristig ausgerichtet, d. h. nicht auf einen Wachstumszyklus bezogen. Er braucht sich daher nicht notwendigerweise zyklenbildend bzw. zyklenverstärkend auszuwirken. Das Hauptproblem besteht darin, daß die Bemühungen des Staates um eine güterwirtschaftliche Umverteilung die Tendenz zu einer anhaltenden Überauslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials, die bereits im »privaten« Verteilungskampf angelegt ist, stabilitätswidrig verstärkt. Denn er wird in seiner Ausgabenpolitik nicht mehr in gleicher Weise gegenüber den privaten Ansprüchen an das Sozialprodukt zurücktreten.⁹¹ Neben das globale tritt das strukturelle Inflationsproblem, das sich aus der spezifischen Nachfrage der öffentlichen Haushalte ergibt. Mit einer höheren Staatsquote

⁹⁰ Jahresgutachten 1972, Z. 438.

⁹¹ »Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik seit dem Jahre 1969 muß man nicht zuletzt von daher sehen. In dieser Zeit haben der Staat und die Arbeitnehmer zugleich ihren Anteil an der Inanspruchnahme des Produktionspotentials zu erhöhen versucht, der Staat im Zeichen der inneren Reformen, die Arbeitnehmer im Zeichen des Kampfes um eine verbesserte Einkommensverteilung.« Jahresgutachten 1974, Z. 406.

steigt auch der Anteil der Güter und Dienste an der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, deren Preise überproportional zum Bruttosozialprodukt zunehmen (personalintensive Dienstleistungen, Bauinvestitionen). Damit steigt auch der Güteranteil, dessen Preise durch stabilitätspolitische Maßnahmen der globalen Nachfragesteuerung nicht mehr beeinflußt werden können. Der nachfrageunabhängige Inflationssockel erhöht sich, die Inflationsbekämpfung wird erschwert und zunehmend zu einem strukturellen Problem. Hieraus ergeben sich Konsequenzen:

(1) Mit zunehmender Höhe der Staatsquote erhöht sich die vom Staat ausgehende durchschnittliche Inflationsrate. Damit verschärft sich das Preisstrukturproblem, von dem die öffentlichen Haushalte stärker als die Privaten betroffen werden. Der Versuch der Erhöhung der realen Staatsquote wird erschwert.

(2) Mit der Erhöhung der Staatsquote und des nachfrageunabhängigen Inflationssockels verschärfen sich die Probleme der Stabilisierungspolitik, die primär auf eine Steuerung der globalen Nachfragegrößen ausgerichtet ist. Ihre Umrüstung von der Ausgaben- auf die Einnahmenseite des Budgets⁹² kann hier keine Abhilfe leisten, da sie an der nachfrageinduzierten Erklärung der Inflation festhält. Sie kann lediglich den negativen Zusammenhang zwischen den Strategien der Stabilisierungspolitik im Wachstumszyklus und der Erhöhung der Staatsquote mildern, nicht aber den strukturellen Zusammenhang zwischen Inflation und Erhöhung der Staatsquote. Da die Inflation als Folge des Verteilungskampfes im privaten und zwischen privatem und öffentlichem Sektor erklärt worden ist, ist ihre Bekämpfung mittels fiskalpolitischer Instrumente unzureichend.

(3) Die Inflation ist kein ausschließlich zyklisches Problem mehr, sie ist zu einem Trendproblem geworden.⁹³ Die Inflationsbekämpfung, die kurzfristig und an der Höhe der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ausgerichtet ist, wird unwirksam und führt eher zu negativen Nebenwirkungen auf die regionale und sektorale Wirtschaftsstruktur. Sie trifft in irgendeiner Weise immer die Verteilungsposition einer Gruppe und ruft dann deren Abwehrstrategien hervor (Steuerüberwälzung, Lohnforderungen). Sie muß somit verstärkt langfristig angelegt sein und die Angebotsseite einschließen.⁹⁴

Im Anschluß an die Bestimmung der neuen Qualität des Verteilungskampfes und dessen Auswirkungen auf die Stabilisierungspolitik stellen sich zwei Fragen:

(1) nach der Rolle des Staates im gesamtwirtschaftlichen Verteilungskampf, jetzt nicht mehr lediglich als »neutraler« Mittler zwischen den Gruppen des privaten Sektors und als stabilitätspolitisch verantwortlicher Instanz, sondern als aktiver Akteur, der ein eigenes verteilungspolitisches Ziel verfolgt;

92 Vgl. Kap. 3.4.2

93 Vgl. Kap. 3.4.1.2, Tab. 32.

94 Vgl. E. Streissler, Die schleichende Inflation als Phänomen der politischen Ökonomie. Zürich 1973, S. 41 ff.; G. H. Küster, Strukturelle Komponenten in der Inflationserklärung. In: M. Krüper (Hrsg.), Investitionskontrolle gegen die Konzerne? Reinbek 1974, S. 67 ff.

(2) nach den möglichen Abwehrstrategien der Privaten gegen den Versuch der Ausdehnung des öffentlichen Sektors.

Der Verteilungskampf im privaten Sektor ist dadurch gekennzeichnet, daß die verfügbaren Handlungsparameter unterschiedlich auf die Akteure verteilt und die Unternehmer bei der Verteidigung ihres Einkommensanteils begünstigt sind. Der gleiche systematische Unterschied besteht auch bei der Auseinandersetzung zwischen Staat und Privaten um die Verwendung des Sozialprodukts. Auch hier sind die Ausgangspositionen unterschiedlich verteilt. Der Grund ist in den verschiedenartigen Zielsetzungen und Verantwortungsbereichen der Beteiligten zu sehen. Im Mittelpunkt der Verbandspolitik steht das Interesse der Einkommenserzielung der Mitglieder. Der gesamtwirtschaftliche Zielkatalog, der eine verteilungspolitische Maxime nicht enthält, dient nur insoweit als Handlungsmaxime, wie er das eigene Verteilungsziel nicht gefährdet. Dieses hat im Falle eines möglichen Zielkonflikts Vorrang vor dem Stabilitätsziel. Der Versuch der Einkommensumverteilung mittels der Nominallohnpolitik geht erfahrungsgemäß zu Lasten der Preisniveaustabilität. Unterlassene Preissenkungen der Unternehmer bei hohen Produktivitätssteigerungen im Aufschwung sind dabei ebenso als stabilitätswidriges Verhalten anzusehen wie die Forderungen der Gewerkschaften nach Lohnerhöhungen im Boom, die das Maß der Produktivitätszunahme überschreiten.

Im Unterschied zu den Privaten kann der Staat eine ähnlich aktive, vom Stabilitätsziel nicht restringierte verteilungspolitische Rolle nicht spielen. Er ist gleichzeitig auf den gesamtwirtschaftlichen Zielkatalog verpflichtet, dessen Erfüllung nicht nur nach herkömmlicher Meinung vorrangig ist, sondern der auch zur Vorbedingung einer Erhöhung der realen Staatsquote wird. Insofern kann er nur eine passive Rolle im Verteilungskampf einnehmen, quasi als Restgröße zu den Erfordernissen der kurzfristigen Stabilitätspolitik. Eine Erhöhung der realen Staatsquote ist nur neben, nie in Konkurrenz zum Stabilitätsziel durchsetzbar. Die gleichzeitige Rücksichtnahme auf konkurrierende gesamtwirtschaftliche Ziele schwächt von vornherein die Stellung des Staates gegenüber den Privaten und machte ihn bisher zum Verlierer im gesamtwirtschaftlichen Verteilungskampf. Zusammenfassend ausgedrückt: Die Stellung der Privaten im Verteilungskampf ist dominierend, weil sie ihr Verteilungsziel direkt anstreben, der Staat dagegen nur indirekt, unter notwendiger Beachtung des Stabilitäts- und Wachstumsziels.

Der unterschiedliche Stellenwert des Stabilitäts- und Verteilungsziels im Zielkatalog der Privaten und des Staates wirkt sich als Restriktion für staatliche Umverteilungsansprüche aus. Die Privaten bedienen sich zur Realisierung ihres Einkommensinteresses der Hilfe von Aktionsparametern, die zugleich einen Ressourcetransfer in den öffentlichen Sektor zumindest erschweren. Es sind dies die Instrumente, die auch im privaten Verteilungskampf Anwendung finden, nämlich Löhne, Preise und Investitionen. Die Gruppen können versuchen, durch ihren Einsatz die Umverteilungsziele des Staates zu konterkarieren. Die Entscheidung darüber

macht eine Interessenabwägung zwischen der privaten Einkommenserzielung und der Höhe der Staatsquote erforderlich. Eine einheitliche Haltung der privaten Akteure zur Forderung nach einer Erhöhung der Staatsquote dürfte dabei nicht bestehen.

4.2.4 Die Stellung der Unternehmerverbände und Gewerkschaften zur Reformpolitik

Der Vergleich der Zielprojektionen hat den Dissens der Gruppen hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Einkommensverteilung aufgedeckt, zugleich aber auch einen gewissen Konsens über die Notwendigkeit der Erhöhung der Staatsquote. Sie resultiert sowohl bei den Unternehmerverbänden als auch bei den Gewerkschaften aus der Projektion einer überproportionalen Zunahme der staatlichen Investitionen.

Die Übereinstimmung zu diesem Komplex überrascht auf den ersten Blick. Nun liegt aus der vorläufigen Abschätzung der jeweiligen Interessenlagen die Vermutung nahe, daß beide Gruppen aus verschiedenartigen Gründen und mit unterschiedlichen Erwartungen vermehrt Ansprüche an den Staat formulieren, die in der Konsequenz zu einer Erhöhung des Staatsanteils führen. Der Dissens verbirgt sich dann hinter den quantitativen Größenangaben der Projektionen. Er kommt bei der Bestimmung der Struktur der höheren Staatsausgaben, der Prioritäten in der Aufgabenerfüllung und der Art der Finanzierung zum Ausdruck. Daher wird es erforderlich, die Interessen und Verhaltensstrategien der Gruppen in bezug auf die Reformpolitik und die Erhöhung der Staatsquote aus ihren mittelfristigen Zielprojektionen und den Äußerungen ihrer Verbandsvertreter herauszuarbeiten, sie mit ihren verteilungspolitischen Zielsetzungen im privaten Sektor zu konfrontieren und auf erkennbare Widersprüche hinzuweisen.

Die nicht speziell an eine einzelne Gruppe gebundene konservative Kritik an der Reformpolitik und einer Erhöhung der Staatsquote wird beispielhaft von *K. H. Narjes*⁹⁵ und *L. Erhard, A. Müller-Armack*⁹⁶ formuliert. Danach führen eine höhere Staatsquote und die dazu notwendigen höheren Abgaben der Privaten zum Kollektivismus und beinhalten die Gefahr des Übergangs zum totalitären Staat. Damit einher gehe wegen einer Stärkung der Stellung der Gewerkschaften die Vergesell-

95 *K. H. Narjes*, Wenn Glück verordnet wird. Kritische Anmerkungen zu den Zukunftsvorstellungen der Sozialdemokraten. In: *H. Heidermann* (Hrsg.), Langzeitprogramm 4. Bonn-Bad Godesberg 1973, S. 38 ff.

96 *L. Erhard, A. Müller-Armack*, Aktuelle Alternativen zur sozialen Marktwirtschaft. In: *H. Heidermann* (Hrsg.), Langzeitprogramm 4, a. a. O., S. 58 ff. Vgl. auch den Beitrag von *H. D. Schoen*, Das andere Godesberg. Monatsblätter für freiheitliche Wirtschaftspolitik, 18. Jg. (1972), S. 675 ff.

schaftung unternehmerischer Entscheidungen und eine Schmälerung der Gleichheitsrechte der Bürger (»Gewerkschaftsstaat«). Die Reformpolitik sei gegen die Unternehmer programmiert und habe eine Ausschaltung des Wettbewerbs, Kapitalflucht und Arbeitslosigkeit zur Folge. Mit zunehmender Staatsquote sinke zudem die Ausgabebetätigkeit des Staates für die Bevölkerung absolut ab, da sich die Leistungsbereitschaft der Privaten und damit das Wirtschaftswachstum verringerten. Eine höhere Staatsquote wird dann generell mit einem »Marsch in den Sozialismus« gleichgesetzt.

Die Stellung der Gruppe der Unternehmer zum Problem der Reformpolitik und der Erhöhung der Staatsquote fällt sehr viel differenzierter aus. Rahmenbedingung und Grundvoraussetzung aller gesellschaftspolitischen Reformen ist für sie die Sicherung der marktwirtschaftlichen Ordnung. Sie wird gleichzeitig als vereinbar mit und als denkbar beste Grundlage für die Reformpolitik angesehen.⁹⁷ Die Unternehmer betrachten sich als Verteidiger und als Garant der freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, deren Schwachstellen sie beseitigen wollen. Neben den Gefahren sehen sie allerdings auch die Chancen einer Reformpolitik, wenn diese mit hohen öffentlichen Ausgaben verbunden ist.

– Einmal erkennen die Unternehmer, daß ein gezielter Ausbau speziell der unternehmensorientierten⁹⁸ Infrastruktur immer mehr zur Voraussetzung des zukünftigen Wirtschaftswachstums wird. Explizit wird auf Förderung und Ausbau von Bildung, Verkehrssystemen, Umweltschutz, die Entwicklung neuer Technologien, auf regionale und sektorale Wirtschaftsförderung hingewiesen. Zudem sichern hohe öffentliche Investitionen die Kapazitätsauslastung. »Wir Unternehmer sollten nicht nur die Lasten sehen, die auf uns zukommen, sondern auch unsere Chancen für Innovation und neue Märkte.«⁹⁹

97 »Wie kein anderes Konzept hat die soziale Marktwirtschaft dem Bürger Freiheit und wirtschaftlichen Erfolg ermöglicht, wie kein anderes war es in der Vergangenheit elastisch genug, wechselnden Erfordernissen zu entsprechen; wie kein anderes ist es auch in der Zukunft geeignet, Reformen in Staat und Gesellschaft zu ermöglichen.« – »In der Bundesrepublik müssen sich gesellschaftliche Reformen in das vorhandene Ordnungssystem einpassen, sie müssen die Nebenwirkungen berücksichtigen, die von ihnen ausgehen.« A. O. Friedrich, Unternehmer bejahen Reformen. Der Arbeitgeber, 22. Jg. (1970), S. 802. – »Die Marktwirtschaft ist offen für eine aktive Wirtschafts-, Finanz- und Gesellschaftspolitik mit dem Ziel, die notwendigen Mittel für die Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben freizustellen. Für die Ausführung dieser Pläne der öffentlichen Hand stellt die Marktwirtschaft das rationellste und ergiebigste System zur Verfügung. Keine andere Wirtschaftsordnung kann leichter und mit weniger Reibungsverlusten Schwerpunktojekte im Bereich der Infrastruktur verwirklichen. Wenn aber die öffentliche Hand im Bund, bei den Ländern und bei den Gemeinden ihre Aufgabe nicht oder nicht richtig wahrnimmt, dann ist es unsinnig und ungerecht, den marktwirtschaftlichen Kräften deshalb Vorwürfe zu machen. Denn dann liegt kein Versagen des marktwirtschaftlichen Systems, sondern ein Fehler im Bereich der politischen Willensbildung vor.« L. Losacker, Wachsende Gemeinbedürfnisse. Der Arbeitgeber, 23. Jg. (1971), S. 511.

98 Zur Unterscheidung von unternehmensorientierter und haushaltsorientierter Infrastruktur vgl. U. E. Simonis, Infrastrukturausgaben in Japan, a.a.O., S. 415; H. Zimmermann, Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung. Basel, Tübingen 1970, S. 237 ff.

99 Jahresbericht des Bundesverbandes der Deutschen Arbeitgeberverbände 1971, S. 9.

– Zum anderen führe eine Ausweitung der staatlichen Aktivität in bestimmten Bereichen nicht zwangsläufig zu einer Erhöhung der Staatsquote. Dieser Entwicklung soll durch eine Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung und durch eine teilweise Übertragung bisher staatlich erfüllter Aufgaben auf den privaten Sektor vorgebeugt werden.¹⁰⁰ Erst wenn hier alle Möglichkeiten ausgeschöpft sind, wollen die Unternehmer über die Erhöhung des Staatsanteils und die dazu erforderlichen Finanzierungsmaßnahmen reden.¹⁰¹

– Aus der mittelfristigen Zielprojektion der Unternehmer deutet sich ihre Präferenz für die Finanzierung einer höheren Staatsquote durch öffentliche Kreditaufnahme an.¹⁰² Indiz hierfür sind die Projektion eines vergleichsweise geringen Überschusses aus der staatlichen Umverteilung (neutrale Umverteilung) und einer Erhöhung der privaten Sparquote. Dafür spricht auch ihre Empfehlung für eine Vermögensbildungspolitik. Falls Steuererhöhungen notwendig werden, plädieren sie für eine Anhebung der Mehrwertsteuer im Rahmen der europäischen Steuerharmonisierung. Eine Erhöhung der direkten (vermögens- und gewinnabhängigen) Steuern lehnen sie dagegen ab.¹⁰³

Die der Gruppe der Unternehmer häufig unterstellte generelle Reformfeindlichkeit und die Ablehnung einer Ausweitung der mit Ausgaben verbundenen staatlichen Aktivität ist in dieser globalen Form falsch. Staatliche Ausgaben, die die allgemeinen Produktionsbedingungen verbessern und die Beseitigung der Folgekosten der privatwirtschaftlichen Produktion tragen, werden von ihnen in den verschiedensten Formen gefordert. In dieser Beziehung sind die »Opfer«, die von den Unternehmern im Zusammenhang mit einer Erhöhung der Staatsquote verlangt werden, vergleichsweise gering. Eine Veränderung ihrer Zielsetzung am Markt ist nicht notwendig, wohl dagegen eine hohe Anpassungsfähigkeit an die veränderte Struktur der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage (Umschichtung von privater auf öffentliche Nachfrage, von Konsum- auf Investitionsgüter). Konflikte zu anderen Gruppen entstehen erst bei der inhaltlichen Ausgestaltung einzelner Reformbereiche (z. B. Gestaltung der Bildungsinhalte, Organisation der beruflichen Bildung, Priorität für den Ausbau des privaten oder öffentlichen Verkehrs, Art der Finanzierung der Umweltschäden). Mehr als von den ausgabenintensiven, quantitativen Reformen sehen sie ihren Freiheits- und Autonomiebereich durch qualitative Reformen gefährdet, die auf eine Änderung des gegebenen ordnungspolitischen Rahmens abzielen

100 Zur hiermit angedeuteten Diskussion um die »öffentliche Verschwendung« vgl. W. Engels, Unsere Finanzverfassung begünstigt die Verschwendung. Wirtschaftswoche, Nr. 40/1972, S. 34 ff., ders., Die öffentliche Verschwendung, FAZ v. 22. 7. 1972.

101 Vgl. Ergebnisse des Arbeitskreises III der Jahrestagung des BDI 1973, Wachsender Staatsanteil am Sozialprodukt? Notwendigkeit und Finanzierung.

102 Vgl. auch Jahresgutachten 1972, Z. 493.

103 Vgl. Ergebnisse des Arbeitskreises III, a.a.O.

(Mitbestimmung im Unternehmensbereich, kollektive Vermögensbildung). Eine Veränderung des marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens zu ihren Ungunsten lehnen sie kategorisch ab.

Für die Gewerkschaften ist der Komplex der Staatsquote ein Bestandteil ihrer Verteilungspolitik. Dabei gehen sie von zwei, allerdings unterschiedlich gewichteten Zielvorstellungen aus:

– Einmal streben sie eine Umverteilung des Volkseinkommens zugunsten der Arbeitnehmer und eine Nivellierung der Einkommensunterschiede als einem Aspekt ihrer Wohlstandszielsetzung an. Eine mögliche Erhöhung der Lohnquote ist dabei Reflex der aktiven gewerkschaftlichen Tarifpolitik. Dabei weisen sie darauf hin, daß die Tarifpolitik auch eine qualitative Komponente enthalte (Mindestlöhne, Humanisierung der Arbeitsbedingungen).¹⁰⁴

– Der Wohlstand der privaten Haushalte kann zudem durch einen höheren Anteil öffentlicher Güter und Dienstleistungen an den Gesamtausgaben gesteigert werden, nicht mehr ausschließlich durch private Konsumgüter.¹⁰⁵ Die Erhöhung des Angebots an öffentlichen Gütern führt zu einer höheren Staatsquote. Die Notwendigkeit hierzu bestreiten die Gewerkschaften nicht. Allerdings halten sie diese Forderung für zu global und undifferenziert. Entscheidend ist auch für sie die qualitative Ausgestaltung des höheren Staatsanteils und der Vorrang haushaltsorientierter Infrastrukturinvestitionen, die ihre gesellschaftlichen Prioritäten widerspiegeln müssen.¹⁰⁶ Neben den realen Umverteilungswirkungen erwarten sie von der Reformpolitik eine Veränderung des ordnungspolitischen Rahmens und eine Machtbeschneidung der privaten Unternehmer.

Bei der Verfolgung der beiden einkommenspolitischen Ziele ergibt sich für die Gewerkschaften das rein kreislaufbedingte Dilemma, daß eine überproportionale Erhöhung der Lohneinkommen und die Umstrukturierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage überwiegend zu Lasten der Konsumquote ohne flankierende Maßnahmen nicht miteinander vereinbar sind. Dieser Widerspruch dürfte ihnen nicht verborgen bleiben. In dem Konflikt zwischen expansiver Lohnpolitik und Erhöhung der Staatsquote ist aus den Zielprojektionen und den Äußerungen der Verbandsvertreter die folgende Strategie erkennbar:¹⁰⁷

– Die Gewerkschaften streben von allen wirtschaftspolitisch relevanten Akteuren die höchste Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts an.

¹⁰⁴ Vgl. M. Heiss, Gewerkschaftliche Tarifpolitik, Gewerkschaftliche Monatshefte, 24. Jg. (1973), S. 521ff.; M. Kittner, Ökonomische, rechtliche und strategische Aspekte gewerkschaftlicher Lohnpolitik, Gewerkschaftliche Monatshefte, 24. Jg. (1973), S. 401.

¹⁰⁵ Vgl. H. O. Vetter, Gewerkschaftliche Forderungen an die politischen Parteien, Gewerkschaftliche Monatshefte, 23. Jg. (1972), S. 605, 609.

¹⁰⁶ Vgl. E. Loderer, Reformprogramme und Lebensqualität, Gewerkschaftliche Monatshefte, 23. Jg. (1972), S. 613.; W. Höhnen, Gedanken zum Konzept eines Langzeitprogramms, a.a.O., S. 759.; R. Henschel, Kritik an gewerkschaftlichen Verteilungsvorstellungen, a.a.O., S. 536.

¹⁰⁷ Zur wirtschaftspolitischen Auswertung der Zielprojektionen vgl. bereits Kap. 3.1.3.3

- Die projektierte hohe Wachstumsrate sichert bei einer Umstrukturierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zugunsten des Staatsanteils und zu Lasten des privaten Konsums eine vergleichsweise hohe absolute Zunahme der privaten Konsumausgaben (im Vergleich zum BMWF und GDGW).
- Um durch eine Erhöhung des Staatsanteils keine zu große Reduktion der Konsumquote hinnehmen zu müssen, setzen sie einen relativ hohen Rückgang der privaten Investitionsquote bei einem überproportionalen Anstieg der öffentlichen Investitionen an (vergleichbar dem BMWF). Diese Projektion ist nur dann konsistent, wenn sie gleichzeitig einen geringen Anstieg des Kapitalkoeffizienten annimmt.¹⁰⁸
- Ein Lohnverzicht zugunsten der Reformfinanzierung kommt für die Gewerkschaften nicht in Frage, vielmehr halten sie an ihrer aktiven Lohn- und Gehaltspolitik fest.¹⁰⁹ »Einerseits würde uns ein solcher Lohnverzicht dem gewünschten Reformziel nicht näherbringen. Wir würden damit keinen Beitrag zur Bereinigung wachstumspolitischer Fehlentwicklungen leisten . . . Andererseits würden wir mit einem solchen Lohnverzicht unser gewerkschaftliches Selbstverständnis als unabhängige Interessenvertretung der Arbeitnehmer in Frage stellen.«¹¹⁰ Eine autonome Tarif- und Einkommenspolitik der Tarifpartner ist eine unabdingbare Forderung. Die Einengung des Autonomiebereichs lehnen sie wie die Unternehmerverbände auch im Zusammenhang mit der Reformpolitik kategorisch ab.¹¹¹ Seine Sicherung stellt einen Eigenwert dar. Ihr Selbstverständnis bleibt auf die Forderungsfunktion fixiert.
- Das über die autonome Tarifpolitik bestimmte Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer wird durch die staatliche Umverteilungspolitik (Steuern, Sozialabgaben) beschnitten. Dies nehmen die Gewerkschaften eher in Kauf als eine Einschränkung ihres tarifpolitischen Autonomiebereichs. Im Gegensatz zum BMWF und zum GDGW nimmt der DGB eine nivellierende Umverteilung an.¹¹²
- Zur Finanzierung einer höheren Staatsquote präferieren sie eine Steuerfinanzierung. Dafür spricht nach der Zielprojektion ein vergleichsweise hoher Überschuß aus der Umverteilung des Staates (nivellierende Umverteilung) und eine Konstanz

108 Diese Annahme ist ebenso optimistisch und ebensowenig abgesichert wie der angenommene Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Einkommensumverteilung. Vgl. zu ersterem Kap. 3.1.3.1, zu letzterem Jahresgutachten 1970, Z. 243; Jahresgutachten 1972, Z. 495.

109 Vgl. E. Loderer, Qualität des Lebens und Gewerkschaften. In: Aufgabe Zukunft: Qualität des Lebens, Bd. 1: Qualität des Lebens. Frankfurt/Main 1973, S. 250 f.; H. O. Vetter, Gewerkschaftliche Forderungen an die politischen Parteien, a.a.O., S. 607.

110 E. Loderer, Reformprogramme und Lebensqualität, a.a.O., S. 613.

111 Vgl. R. Henschel, Autonome Einkommenspolitik und Wirtschaftsplanung. Gewerkschaftliche Monatshefte, 23. Jg. (1972), S. 765 f. – »Gewerkschaften, die nicht autonom sind, scheiden als Faktoren der Gesellschaftsgestaltung aus.« H. O. Vetter, Gewerkschaftliche Forderungen an die politischen Parteien, a.a.O., S. 603. Hierzu auch G. Leminsky, Die Zukunft der Gewerkschaften in der Wohlstandsgesellschaft. In: Aufgabe Zukunft: Qualität des Lebens, Bd. 9: Zukunft der Gewerkschaften. Frankfurt/Main (1974), S. 12.

112 Vgl. Kap. 4.2.1

der privaten Sparquote. Die Alternative der Kreditfinanzierung beurteilen sie skeptisch, da sie davon ausgehen, daß die Unternehmer die höheren Zinskosten auf die Preise überwälzen können und ihre Investitionen nicht nennenswert einschränken.¹¹³ Ihrer Zustimmung zu Steuererhöhungen zur Beschneidung des privaten Konsums muß allerdings die Erfüllung einer Reihe von Anforderungen bezüglich der Einnahmen- und Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte vorangehen. Als erstes fordern sie eine strenge Prioritätensetzung innerhalb der öffentlichen Ausgaben auf den gesellschaftlichen Bedarf hin (z. B. eine Durchforstung der Subventionen an den Unternehmenssektor) und eine Anwendung des Instruments direkter staatlicher Auflagen z. B. zur Verhinderung von Umweltschäden.¹¹⁴ Auf der Einnahmenseite werden eine Steuerreform vor allem nach verteilungspolitischen Kriterien¹¹⁵ und eine Verschärfung der Steuerprogression gefordert. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer lehnen sie als unsozial ab.¹¹⁶

Für die weitere Diskussion der Gewerkschaftsstrategie und die Suche nach neuen Ansatzpunkten hierzu sind die folgenden Aspekte deutlich geworden:

1. Das Hauptaktionsfeld der Gewerkschaften liegt in der tariflichen Lohnpolitik.¹¹⁷

Die Umverteilung der Einkommenszuwächse gilt ihnen weiterhin als zentraler Ansatzpunkt zur Verbesserung der Wohlstands- und Lebenslage der Arbeitnehmer. Zwar haben sich die allgemeinen Lebensbedingungen der Arbeitnehmer vor allem aufgrund des raschen Wirtschaftswachstums der Vergangenheit verbessert, wesentliche und konsolidierte Umverteilungseffekte sind aber zugegebenermaßen ausgeblieben. Die nur begrenzte Verteilungswirkung der herkömmlichen Gewerkschaftsstrategie und ihr zukünftig noch geringer werdender Handlungsspielraum sind auf zwei Gründe zurückzuführen:

– Die Nominallohnpolitik ist kein geeignetes Instrument zur Einkommens- und Vermögensumverteilung. Bei der gegebenen Machtstellung der Unternehmer auf den

¹¹³ Vgl. W. Höhnen, Gedanken zum Konzept eines Langzeitprogramms, a.a.O., S. 761.

¹¹⁴ Vgl. K. H. Pitz, Zusammenhänge zwischen Vermögens-, Steuer- und Reformpolitik. Sozialer Fortschritt, Jg. 21 (1972), S. 87 f.

¹¹⁵ Vgl. Kap. 3.5

¹¹⁶ Vgl. E. Loderer, Reformprogramme und Lebensqualität, a.a.O., S. 758; ders., Qualität des Lebens statt Vermögenspolitik. In: K. H. Pitz (Hrsg.), Das Nein zur Vermögenspolitik. Gewerkschaftliche Argumente und Alternativen zur Vermögensbildung. Reinbek bei Hamburg 1974, S. 21 ff.

¹¹⁷ »Im Mittelpunkt der gewerkschaftlichen Politik steht nach wie vor der Kampf um höhere Löhne und Gehälter; im Mittelpunkt steht die Tarifpolitik. Und davon lassen wir uns nicht abbringen. Weder von denen, die uns weismachen wollen, wir lebten bereits in einer Wohlstandsgesellschaft, die jedem gleichsam automatisch den gerechten Anteil am Sozialprodukt sichere. Noch von jenen, die den Gewerkschaften den modischen Ratschlag geben, sich nicht als ‚Lohnmaschine‘ zu verstehen.« Vgl. H. O. Vetter, Wo stehen wir? Aufgabe der Gewerkschaften in der heutigen Zeit. 9. ord. Gewerkschaftstag der Gewerkschaft Holz und Kunststoff am 5. 9. 1973 in Freiburg. – »Die Gewerkschaften haben sich ... entgegen ihrem programmatischen Anspruch weitgehend auf die enge Rolle einer Lohnmaschine zurückdrängen lassen und es nicht verstanden, in die Gesellschaft über die aktuellen Tageserfordernisse hinaus hineinzuwirken.« Kommission der Deutschen Postgewerkschaft, Selbstverständnis der Gewerkschaften. Gewerkschaftliche Monatshefte, 22. Jg. (1971), S. 349.

Gütermärkten führt sie eher zu einer anhaltenden Verletzung des Stabilitätsziels und zur Gefährdung eines stetigen Wirtschaftswachstums. Falls kurzfristige Verteilungsgewinne erzielt werden, gehen sie zu Lasten der Preisniveaustabilität und damit der Gesamtheit der Bevölkerung.

– Gleichzeitig breitet sich auch im Gewerkschaftslager die Erkenntnis aus, daß die eigene Strategie, mittels einer Stärkung der privaten Kaufkraft für Konsumgüter den materiellen Lebensstandard der Arbeitnehmer zu erhöhen, auf Grenzen stößt und die weitere zukünftige Ausschöpfung des autonomen Aktionsspielraums obsolet wird. Denn sie beruht auf der überkommenen Prämisse, daß ein Wachstum der Lohneinkommen zu einer entsprechenden Erhöhung des privaten Wohlstands führt. Diese Gleichsetzung von Wirtschaftswachstum und Wohlstandsmehrung ist für einen großen Teil der Bevölkerung nicht mehr zulässig, die Kritik hieran ist ein wichtiger Ausgangspunkt für die Begründung der Reformpolitik. Der Erfolgsspielraum der Lohn-, Einkommens- und tariflichen Sozialpolitik im Rahmen der autonomen Tarifpolitik ist bereits weitgehend ausgeschöpft. »Eine auf den zusätzlichen materiellen Wohlstand ausgerichtete Gewerkschaftspolitik kann künftig keinen ebenso großen Zuwachs an Lebensqualität für die Arbeitnehmer mehr bedeuten, wie das bisher noch der Fall war.«¹¹⁸ Die aktive Lohnpolitik verliert mit zunehmendem Wohlstand der Arbeitnehmer für diese an Gewicht.¹¹⁹

2. Der Verteilungskampf der Gruppen war für die Gewerkschaften in bezug auf das angestrebte Ziel der Einkommensumverteilung funktionslos, eine nennenswerte Umverteilung wurde nicht erreicht. Er hat auf der anderen Seite aber negative Folgen für die auch von ihnen geforderte ausgabenintensive Reformpolitik.

– Die aktive Verteilungspolitik der Gewerkschaften führt bei Vollbeschäftigung und kostenorientierter Preispolitik der Unternehmer zu einem permanenten inflationären Druck. Die Preissteigerungen treffen den öffentlichen Sektor stärker als den privaten. Sind die Erwartungen der Akteure auf hohe Sozialproduktszuwächse ausgerichtet, so verschärft sich bei gegebenen Verhaltensweisen der Verteilungskampf mit abnehmenden Wachstumsraten. Die Folge ist eine Verschärfung des Inflationsdrucks und der gesellschaftlichen Konflikte.

– Der Versuch der Dämpfung der aus den langen Phasen des Lohn- und Preisdrucks resultierenden Übernachfrage aus dem privaten Sektor erfordert eine überwiegend restriktive Ausgabenpolitik des Staates.

– Eine aktive Lohnpolitik erhöht zusätzlich den Anteil der Personalausgaben an den öffentlichen Haushalten, verringert bei begrenztem Finanzvolumen den Spielraum für staatliche Investitionen und erschwert eine flexible Stabilitätspolitik.

118 G. Himmelmann, Zukunft der Gewerkschaften und Strategien der gewerkschaftlichen Politik. WSI-Mitteilungen, 26. Jg. (1973), S. 93. Vgl. auch R. Seitzzahl, Einige Bemerkungen über die mögliche zukünftige Rolle gewerkschaftlicher Lohnpolitik. WSI-Mitteilungen, 26. Jg. (1973), S. 385.

119 Vgl. U. Engelen-Kofer, Arbeitsorientierte Interessen als Grundlegung gewerkschaftlicher Strategie im Rahmen einer emanzipatorischen Gesellschaftspolitik. WSI-Mitteilungen, 26. Jg. (1973), S. 139.

3. In den Mittelpunkt der Gewerkschaftspolitik rückt verstärkt die Einflußnahme auf die Veränderung der ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, welche die Lebenslage der Arbeitnehmer in ihrer Gesamtheit bestimmen, nicht lediglich ihren materiellen Lebensstandard. Der hiermit signalisierte und notwendig werdende Wandel in der Gewichtung zwischen der Forderungs- und der Gestaltungsfunktion wird von Teilen der Gewerkschaftsspitze erkannt.¹²⁰ Damit steht die Reformpolitik der Bundesregierung und der angestrebte Ausbau der Infrastrukturausstattung im direkten Interesse der Gewerkschaften und ist zu einer ihrer wichtigen Zukunftsaufgaben geworden. Sie erfordern eine Erweiterung ihrer Aktivitäten bezüglich der Einkommensverteilung auf die Veränderung der Einkommensverwendung.¹²¹

Dieser Schluß auf die notwendige Ausdehnung des Aktivitätsbereichs ist zulässig. Denn die Gewerkschaften verstehen sich entsprechend ihres Selbstverständnisses im Rahmen der Gestaltungsfunktion als eine politische Kraft, die sich »... kritisch mit den jeweils bestehenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zuständen auseinandersetzt und dafür eintritt, sie zielgerecht zu ändern.«¹²² Sie streben eine Aufhebung der Bedingungen der Abhängigkeit und Unterprivilegierung der Arbeitnehmer an¹²³, sehen sich als »Motor in den gesellschaftlichen Diskussionen«¹²⁴ und wollen mitwirken am Umbau und Ausbau der bestehenden Ordnung. Mit der Verkündung dieses Anspruchs richten sich die Blicke in der Reformdiskussion auf sie, da von ihnen als erstes ein positiver Beitrag zur Weiterentwicklung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung erwartet wird.¹²⁵

4. Eine Erhöhung der Staatsquote liegt im Interesse der Gewerkschaften, sie wird von ihnen auch bedingt befürwortet. Der Verteilungskampf im privaten Sektor hat sich unter den gegebenen Bedingungen als Hemmnis für einen höheren Staatsanteil erwiesen. Die Reformpolitik macht somit Überlegungen zu einer veränderten Gewerkschaftsstrategie erforderlich, die nicht mehr primär auf den Versuch der

¹²⁰ Ebenda. Vgl. auch W. Leminsky, Die vermögenspolitischen Alternativen zur überbetrieblichen Ertragsbeteiligung. VWI-Mitteilungen, 24. Jg. (1971), S. 104; ders., Die Zukunft der Gewerkschaften in der Wohlstandsgesellschaft, a.a.O., S. 11; E. Mayer, Theorien zum Funktionswandel der Gewerkschaften, a.a.O., S. 128, 149.

¹²¹ Vgl. H. Markmann, Wirtschaftspolitische Bestimmungsgründe der Lohnbildung aus der Sicht der Gewerkschaften. In: H. Arndt (Hrsg.), Lohnpolitik und Einkommensverteilung. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 51, Berlin 1969, S. 764 f.; R. Seitenzahl, Einige Bemerkungen über die mögliche zukünftige Rolle gewerkschaftlicher Tariflohnpolitik, a.a.O., S. 385.

¹²² H. O. Vetter, Die Bedeutung des DGB-Grundsatzprogramms für die Politik der deutschen Gewerkschaftsbewegung. Gewerkschaftliche Monatshefte, 21. Jg. (1970), S. 331.

¹²³ Ders., Rede auf dem dritten außerordentlichen Kongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes, a.a.O., S. 324.

¹²⁴ Ders., Die Bedeutung des DGB-Grundsatzprogramms für die Politik der deutschen Gewerkschaftsbewegung, a.a.O., S. 331.

¹²⁵ Vgl. P. Weingart, Zukunft der Gewerkschaften oder Gewerkschaften der Zukunft? Gewerkschaftliche Monatshefte, 22. Jg. (1971), S. 226.

Einkommensumverteilung über eine expansive Nominallohnpolitik abzielt, sondern die neben der Forderungsfunktion die Gestaltungsfunktion gleichberechtigt in den Mittelpunkt ihrer Aktivitäten rückt.

4.2.5 Ansatzpunkte einer neuen Gewerkschaftspolitik

Ausgangspunkt für die Diskussion um Elemente einer erweiterten und veränderten Gewerkschaftsstrategie ist die Erkenntnis, daß Ziel- und Mittelebene der traditionellen Gewerkschaftspolitik den Anforderungen ausgabenintensiver innerer Reformen nicht mehr genügen. Auf der Zielebene muß der zentrale Anspruch der Umverteilung der funktionalen Einkommen mittels der Nominallohnpolitik neu überdacht werden. Er ist bei den gegebenen Machtpositionen im Verteilungskampf nur unzureichend zu erfüllen, trägt über die preispolitischen Abwehrmaßnahmen der Unternehmer aber zu inflationären Preissteigerungen bei und gilt zugleich als Motor der Entstehung von Wachstumszyklen. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen des Staates zur Inflationsbekämpfung und zur Glättung der Zyklen haben sich als Hemmnis für die Erhöhung des Staatsanteils und der staatlichen Investitionsquote erwiesen. Aus dieser Erfahrung wurde bereits die Forderung nach einer Umrüstung der Stabilitätspolitik abgeleitet. Das genügt allerdings nicht. Eine ursachenorientierte, nicht lediglich reaktive und an Spätindikatoren ausgerichtete Stabilitätspolitik muß durch einen rechtzeitigen und ausgewogenen Einsatz die Entstehung des Verteilungskampfes verhindern oder ihn zumindest entschärfen. Dazu kann die Verstetigung der staatlichen Investitionsausgaben einen Beitrag leisten. Vor allem aber muß der Stellenwert der Einkommensumverteilung im privaten Sektor für die Strategie der Gewerkschaften hinter dem der Umstrukturierung zwischen privatem und öffentlichem Sektor zurücktreten, zumindest muß letztere eine gleichrangige Bedeutung erlangen. Die Forderung nach der Erhöhung der Lohnquote und der Versuch ihrer Durchsetzung mittels einer expansiven Lohnpolitik darf in ihrem Eigeninteresse nicht länger einseitigen Vorrang vor den Konsequenzen der Unterstützung einer ausgabenintensiven Reformpolitik haben.

Die kritische Reflexion der Zielebene der Gewerkschaftspolitik muß entsprechende Folgewirkungen für den Mittelbereich haben. Eine Abwendung vom Ziel der Erhöhung des monetären Maßes der funktionalen Einkommensumverteilung als Erfolgsindikator der Verteilungspolitik verlangt eine Neubesinnung des Stellenwertes des auf diesen Maßstab zugeschnittenen Instruments der verteilungsaktiven (Bar-) Lohnpolitik. Expansive Lohnerhöhungen führen auf Dauer nicht zu einer Einkommensumverteilung. Sie sollten daher auch nicht mehr zu diesem Zweck eingesetzt werden. Aufgabe der Lohnpolitik ist es dann nur noch, die Arbeitnehmer gleichmä-

ßig am Wachstum des Volkseinkommens zu beteiligen. Zur Einkommens- und Vermögensumverteilung müssen neue Konzepte entwickelt werden. Da die private Konsumquote sinken muß, darf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte nur noch unterproportional zum Sozialprodukt zunehmen.¹²⁶

Zugeständnisse der Gewerkschaften in der (Bar-)Lohnpolitik bedeuten keine Passivität in der Verteilungspolitik. Sie erfordern eine entsprechende Kompensation durch alternative Instrumente und Strategien der Umverteilung. Dazu bieten sich an:

(1) Die Vermögensbildungspolitik

Für diese Strategie der Einkommens- und Vermögensumverteilung setzt sich wiederholt der Sachverständigenrat ein.¹²⁷ Die finanziellen Mittel zur Vermögensbildung der Arbeitnehmer können durch eine vermögenswirksame Tarifpolitik oder durch eine direkte Gewinn- und Ertragsbeteiligung aufgebracht werden. In jedem Fall erhöht sich die private Sparquote der Haushalte. Damit erweitert sich auch der Verschuldungsspielraum des Staates. Gleichzeitig eröffnet sich die Möglichkeit einer überproportionalen Erhöhung der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit bei gleichzeitiger Reduzierung der privaten Konsumquote. Kreislaufmäßig ist entscheidend, ob die Unternehmer eine Substitution von Eigenkapital durch Fremdkapital hinnehmen, ohne ihre Investitionen zu senken. Die entstehende Nachfrage-lücke kann der Staat durch zusätzliche eigene Ausgaben schließen. Diese verteilungspolitische Alternative hat somit auch Vorteile für die stabilitätsgerechte Finanzierung einer höheren Staatsquote.

Die Gewerkschaften stehen diesem Ansatzpunkt (vor allem in Form der individuellen Vermögensbildung) im ganzen kritisch gegenüber oder lehnen ihn rundweg ab.¹²⁸ Zum einen versprechen sie sich von den Vermögensbildungsplänen keinen nennenswerten materiellen Vorteil für den einzelnen Arbeitnehmer. Zum anderen befürchten sie, daß eine Vermögensabgabe die Besteuerungsmöglichkeit der Un-

¹²⁶ Bombach denkt an ein unterproportionales Lohnwachstum, wenn er sagt: »Es (d. h. eine Wachstumsrate von 5 v. H. pro Jahr – F. R.) würde bedeuten, daß wir die großen Gemeinschaftsausgaben bewältigen können, ohne daß der private Konsum zurückgehen muß; er kann sogar noch weiter wachsen, aber eben nicht um 5 v. H. Er muß weniger wachsen, und es bedeutet dann eben auch, daß dann die Löhne nicht mehr um 5 v. H. wachsen können, sondern nur um etwas weniger.« Podiumsdiskussion: Öffentliche Armut und privater Wohlstand. Finanzierung der Zukunft. In: Aufgabe Zukunft: Qualität des Lebens, Bd. 7: Qualitatives Wachstum, a.a.O., S. 194.

¹²⁷ »Die strategische Größe für die Verteilungspolitik scheint . . . die Vermögensbildung der Arbeitnehmer zu sein.« Jahresgutachten 1972, Z. 496. Die gleiche Ansicht vertreten die Unternehmerverbände (tarifliche Vermögensbildung).

¹²⁸ Die Meinungen innerhalb der Gewerkschaften zur Vermögensbildungspolitik sind nicht einheitlich. Die IG Metall lehnt dieses Verteilungskonzept ab. Der DGB dagegen fordert eine Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen (überbetriebliche Ertragsbeteiligung). Die im folgenden dargestellte Kritik geht also vor allem von der IG Metall aus.

ternehmer für eine Finanzierung innerer Reformen schmälert und den Spielraum für konsumwirksame Lohnerhöhungen beschränkt.¹²⁹

(2) Die verteilungsaktive Interessenvertretung im politischen Bereich

Die Haltung der Gewerkschaften zu der auf die Erhöhung der Staatsquote ausgerichteten staatlichen Wirtschaftspolitik wird bestimmt von der qualitativen Ausgestaltung der öffentlichen Ausgaben. Ein höherer Staatsanteil an sich, darauf haben sie wiederholt hingewiesen, gewährleistet noch nicht, daß ihre gesellschafts- und verteilungspolitischen Interessen auch angemessene Berücksichtigung finden. Sie werden auf ihr Umverteilungsziel mittels der aktiven Lohnpolitik nur dann verzichten können, wenn die zusätzlichen Ausgaben primär haushaltsorientiert sind, d. h. wenn sie die Versorgung der Arbeitnehmer und damit überwiegend der unteren Einkommensgruppen mit vom Markt nicht bereitgestellten Gütern und Diensten spürbar verbessern. Gerade von den haushalts- bzw. konsumorientierten Infrastrukturinvestitionen erwarten sie positive reale Verteilungseffekte für die unteren Einkommensgruppen. Die Kenntnisse über diese Zusammenhänge sind allerdings noch gering.¹³⁰ Zudem können sie in einem rein monetären Verteilungsmaß wie dem der Lohnquote nicht ausgewiesen werden. Es wird daher erforderlich, einen neuen Verteilungsbegriff zu entwickeln, der auch güterwirtschaftlich ausgerichtet ist und die Versorgung der Bevölkerung mit realen öffentlichen Leistungen miteinfaßt. Hierzu liegen heute noch keine konkreten Ansatzpunkte vor.¹³¹

Zur notwendigen Absicherung und Konkretisierung dieser verteilungsaktiven Interessenvertretung im politischen Bereich stellt sich den Gewerkschaften die Aufgabe, eine eigene Reformkonzeption zu erarbeiten, die sowohl den angestrebten Zielkatalog, die politischen und ökonomischen Strategien und Bedingungen zu seiner Verwirklichung und die herrschende Ordnungskonzeption thematisiert. Auf diese Weise können sie am ehesten die zukünftige Struktur einer höheren Staatsquote und auch die qualitativen Reformen im Sinne der Interessen der Arbeitnehmer beeinflussen. Gegenwärtig werden politische Programme fast ausschließlich im Regierungsbereich entwickelt und unterliegen damit den bereits angesprochenen Re-

129 »Da der gesellschaftspolitische Wert der Vermögensprogramme für die Arbeitnehmerschaft gleich Null ist, die Finanzierung von staatlichen Investitionen zur Behebung der sogenannten öffentlichen Armut hingegen für die Arbeitnehmerschaft von größerem Nutzen wäre, fällt die Entscheidung leicht. Jede aus den Unternehmerngewinnen zusätzlich abzuzweigende Mark muß der Finanzierung von Kollektivinvestitionen zugeführt werden und darf nicht via Vermögensfonds abermals der Finanzierung privater Investitionen dienen.« K. H. Pitz, Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand – eine Fata Morgana. Gewerkschaftliche Monatshefte, 23. Jg. (1972), S. 93. – »Es ist der erklärte Wille der IG Metall, eine überleitete Festlegung bei der sog. großen Lösung in der Frage der Vermögenspolitik zu Lasten dringender Reformprogramme zu verhindern.« E. Loderer, Reformprogramme und Lebensqualität, a.a.O., S. 614; ders., Qualität des Lebens statt Vermögenspolitik, a.a.O., S. 24; vgl. auch H. J. Krupp, Kritik der überbetrieblichen Ertragsbeteiligungspläne. In: K. H. Pitz (Hrsg.), Das Nein zur Vermögenspolitik, a.a.O., S. 145.

130 Vgl. Kap. 3.5.5

131 Vgl. Jahresgutachten 1972, Z. 442.

striktionen. Treibende programmatistische Kraft müssen zugleich die politischen Parteien und die gesellschaftlich relevanten Gruppen werden. Dazu gehören auch die Gewerkschaften. Sie haben diese Aufgabe bisher nicht oder nur unzulänglich erfüllt.¹³²

Nach ihren gegenwärtigen Programmvorstellungen sehen die Gewerkschaften die Entwicklung einer neuen Strategie nicht als Sache der wissenschaftlichen Einsicht, sondern der politischen Entscheidung an. Entsprechend können bestimmte Maßnahmen nicht aus einer Theorie oder einem utopischen Endziel der Gesellschaft abgeleitet, sie können nur in bezug auf konkrete Problemstellungen getroffen werden. Eine geschlossene ordnungspolitische Alternative zum bestehenden System streben sie nicht an. Vielmehr versuchen sie dieses in einem evolutionären Prozeß durch die Entwicklung von miteinander verbundenen Teilkonzeptionen zu verändern.¹³³

(3) Kontrolle wirtschaftlicher Macht

Ausgabenwirksame Reformen müssen aus der Sicht der Gewerkschaften durch solche Gesetzesmaßnahmen ergänzt werden, die zu einer Kontrolle der wirtschaftlichen Macht der Unternehmer führen. Dazu zählt einmal die Verschärfung der Wettbewerbspolitik mit dem Ziel der Begrenzung der Preissetzungs- und Marktmacht der Unternehmer. Wichtiger noch wird für sie, die staatlichen Reformprogramme, die die Lebenslage der Arbeitnehmer direkt bestimmen, im Sinne ihrer Interessen inhaltlich zu beeinflussen, z. B. durch Formen überbetrieblicher Mitbestimmung.¹³⁴ Hierfür spricht die Tatsache, daß immer mehr wirtschafts- und gesellschaftspolitisch relevante Entscheidungen durch den Staat getroffen werden, die Bedeutung der tariflichen Lohnpolitik dagegen abnimmt. »Die gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung soll sicherstellen, daß die Interessen der Arbeitnehmer zum Bestandteil einer vorausschauenden und planmäßigen Wirtschaftspolitik werden.«¹³⁵

132 Bombach weist auf eine weitere Aufgabe der Gewerkschaften hin: »Ich glaube, die entscheidende Aufgabe der Gewerkschaften besteht auch darin, die Mitglieder für diese große Gemeinschaftsaufgabe zu begeistern. Das ist nicht leicht, denn es handelt sich um Güter, die nicht auf dem Markt angeboten werden. Jeder kann sie in Anspruch nehmen, ohne dafür speziell zu bezahlen. Der eigene Steuerbeitrag hat wenig zu tun mit der Menge der Güter, die angeboten wird, und gerade aufgrund dieses Kollektivguteffektes, wie wir ihn nennen, ist die Begeisterung nicht so groß . . . Und wenn die Gewerkschaften an dieser großen Aufgabe teilnehmen wollen, haben sie eine Informationsfunktion; sie können nicht einfach nur sagen: Das bezahlen wir aus den Gewinnen.« G. Bombach, Podiumsdiskussion: Öffentliche Armut und privater Wohlstand. Finanzierung der Zukunft. In: *Aufgabe Zukunft: Qualität des Lebens*, Bd. 7, a.a.O., S. 194 f.

133 Vgl. G. Leminsky, B. Otto, Politik und Programmatik des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Köln 1974, S. 35 ff.

134 Vgl. G. Leminsky, Gewerkschaftsreform und gesellschaftspolitischer Wandel. Gewerkschaftliche Monatshefte, 22. Jg. (1971), S. 197; S. Katterle, Infrastrukturpolitik und Wirtschaftsordnung. Gewerkschaftliche Monatshefte, 22. Jg. (1971), S. 600.

135 Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich. Verabschiedet einstimmig vom Bundesausschuß des DGB am 3. März 1971. Gewerkschaftliche Monatshefte, 22. Jg. (1971), S. 569.

Die Abkehr von der expansiven Barlohnpolitik und die Unterstützung der Umstrukturierung der Verwendung des Sozialprodukts zugunsten der öffentlichen Haushalte stellt die Gewerkschaften vor neuartige Probleme. Denn: »Die Ohnmacht gegenüber den Kräften des Marktes bedrückt diejenigen, die dessen Verteilungsergebnis als nicht gerecht empfinden und die nachträgliche Umverteilung durch den Staat als unzureichend. Die Schärfe des Kampfes um die Einkommensverteilung ist deshalb nicht nur Abbild des Marktgeschehens, sondern auch Ausdruck der Ablehnung gegen die empfundene Ungerechtigkeit, an der sich so wenig ändert. Solange dies so ist, muß wohl als unvermeidlich gelten, daß die Gewerkschaften von ihren Mitgliedern gedrängt werden, mit den Mitteln der Nominallohnpolitik, so ungeeignet diese letztlich sein mögen, den ‚gerechten‘ Reallohn zu erstreiten.«¹³⁶ Hier deutet sich an, daß die Gewerkschaften aus organisationspolitischem Eigeninteresse heraus aufgrund der inneren Struktur (Massenorganisation mit relativ geringem Organisationsgrad) zu einer aktiven Lohnpolitik und zu einer Dominanz der Forderungsfunktion gezwungen sein können. Der geringe Organisationsgrad gefährdet ihren Universalanspruch und erfordert bei der Durchsetzung ihrer Forderungen die Unterstützung durch die Masse der nichtorganisierten Arbeitnehmer. Die Aktivierung der Basis wird am ehesten durch eine am kurzfristigen Einkommensinteresse ausgerichteten aktiven Lohnpolitik erreicht, weniger durch eine längerfristig orientierte Reformpolitik. Sie besitzt somit unabhängig von ihrem Einfluß auf die Höhe der Lohnquote ungebrochene Bedeutung für die Gewerkschaftsstrategie. »Gewerkschaftliche Lohnpolitik ist . . . Grundlage und Ausdruck zugleich des gegenüber den Unternehmern entfalteten auf Solidarität beruhenden Machtpotentials.«¹³⁷ Ihre organisationspolitische Bedeutung ergibt sich daraus, daß sie der größte Mobilisierungsfaktor für die Arbeitnehmer ist. Die Durchsetzung quantitativer und qualitativer Forderungen in der Tarifpolitik ist gegenüber der Öffentlichkeit und den Gewerkschaftsmitgliedern direkt als Erfolg ausweisbar. Der Mobilisierungseffekt qualitativer Forderungen ist dagegen gering.¹³⁸ Hier sind mögliche Erfolge den Gewerkschaften nicht direkt zurechenbar. Abstriche in der Lohnpolitik bedeuten immer Vorleistungen der Gewerkschaften, wobei sie keine Sicherheit dafür haben, daß diese durch den Staat und vor allem ihren Mitgliedern honoriert werden und eine Erhöhung der Staatsquote tatsächlich erleichtern.¹³⁹ Sie sind skeptisch, ob das Regierungssystem über die nötigen Lenkungsinstrumente verfügt, um auch bei einem Lohnverzicht die geplanten Reformen durchsetzen zu kön-

136 Jahresgutachten 1970, S. 238.

137 M. Kittner, Ökonomische, rechtliche und strategische Aspekte gewerkschaftlicher Lohnpolitik, a.a.O., S. 403 f.

138 »Der Arbeiter streikt nicht für eine globale Investitionsquote, wenn er sie nicht mit seinem Einkommen, seinem Arbeitsplatz und seinen sonstigen Lebensbedingungen verbinden kann.« G. Leminsky, Gewerkschaften und Planung. Gewerkschaftliche Monatshefte, 24. Jg. (1973), S. 763.

139 Vgl. E. Loderer, Qualität des Lebens und Gewerkschaften, a.a.O., S. 20.

nen. Eine Honorierung wird noch dadurch erschwert, daß reale Verteilungswirkungen ausgabenintensiver Reformen mittels des herkömmlichen Verteilungsbegriffs der Lohnquote nicht erfaßt werden können.¹⁴⁰ Gerade die einfache Ausweisbarkeit von Erfolgen in den Tarifverhandlungen machen in den Augen der Gewerkschaften den Vorteil der bisherigen Verteilungsstrategie aus. Ihr zentrales Problem bei der Unterstützung der auch im eigenen Interesse liegenden und von ihnen geforderten Reformpolitik und damit in der zunehmenden Betonung ihrer Gestaltungsfunktion ist darin zu sehen, daß sie auf deren Verwirklichung keinen direkten Einfluß hat und sie auch nicht nennenswert zur eigenen Legitimation beitragen kann. Zusammenfassend wird erkennbar, daß die Unterstützung der Reformpolitik die Gewerkschaften vor erhebliche und neuartige Anforderungen stellt. Auf dem vertrauten Gebiet der Lohnpolitik müssen sie Zugeständnisse erbringen und von ihrer verteilungspolitischen Strategie abrücken, ohne dabei sicher zu sein, sie gegen kurzfristige und sichtbare Erfolge von seiten der staatlichen Ausgabenpolitik und der Gesetzgebung eintauschen zu können. Diese Modifizierung und Umgewichtung der eigenen Zielsetzung wirft gerade für eine Massenorganisation erhebliche Legitimationsprobleme auf, deren Verarbeitung beim gegenwärtig niedrigen Organisationsgrad der Arbeitnehmer und deren Fixierung auf die Erhöhung der privaten Kaufkraft skeptisch zu beurteilen ist. So kann die Meinung von *Friedrichs* zum möglichen Barlohnverzicht der Gewerkschaften kaum als repräsentativ gelten: »In einem normalen Arbeiterhaushalt besteht der Konsum aus zwei verschiedenen Teilen. Einerseits werden Güter konsumiert, die auf dem privaten Markt angeboten werden, und andererseits öffentliche Dienstleistungen. Wenn sie nun den Arbeiterhaushalten sagen, es gibt statt 5 v. H. Realeinkommen Zuwachs pro Jahr nur noch 3 v. H., dafür aber als Ausgleich mehr und bessere Dienstleistungen, . . . dann bin ich davon überzeugt, daß große Teile der Arbeiterschaft zu einem solchen Tausch jederzeit bereit wären. Die Qualität des Lebens besteht nicht nur aus dem, was man sich für seinen Lohn kaufen kann, sondern auch aus Menge und Qualität jener Leistungen, die der Staat zur Verfügung stellt.«¹⁴¹ Der DGB-Vorsitzende *H. O. Vetter* lehnt dagegen Opfer in der Tarifpolitik und Steuererhöhungen zugunsten der Reformpolitik ab.¹⁴² Im ganzen ist deutlich geworden, daß die von der Erhöhung der

140 Zur Notwendigkeit eines neuen Erfolgsmaßstabes für die Gewerkschaftspolitik vgl. *U. Steger*, Konsequenzen einer Investitionslenkung für die Gewerkschaften. Gewerkschaftliche Monatshefte, 24. Jg. (1973), S. 771.

141 *G. Friedrichs*, Podiumsdiskussion, a.a.O., S. 195.

142 Vgl. *H. O. Vetter*, Wo stehen wir? Aufgaben der Gewerkschaften in der heutigen Zeit, a.a.O. – Solche zeitpunktbezogenen Äußerungen von führenden Gewerkschaftsfunktionären dürfen allerdings nicht überbewertet werden, da sie häufig von taktischen Momenten (konjunkturelle und politische Lage, Einschätzung der »Stimmung« der Arbeitnehmer) bestimmt sind.

Staatsquote ausgehenden Anforderungen an die Gruppen der Gesellschaft für die Gewerkschaften sehr viel höher sind als für die Unternehmer.¹⁴³

Das Dilemma der Gewerkschaften angesichts der Reformpolitik des Staates wird abschließend ganz deutlich aufgezeigt, es ist nicht leichtfertig zu vereinfachen:

1. Die Gewerkschaften verstehen sich traditionellerweise als die organisierte Gegenmacht der Arbeitnehmer zu den Unternehmern als den Besitzern von Produktionsmitteln. Ihre Hauptziele sind die soziale Sicherung der Arbeitnehmer im Arbeitsprozeß und ihre einkommensmäßige Beteiligung am wirtschaftlichen Wachstum. Ihr wichtigstes Aktionsfeld ist die Tarifpolitik im Rahmen des verfassungsmäßig abgesicherten Autonomiebereichs. Die hier erzielten Erfolge sind eindrucksvoll und unbestritten. Vor diesem Erfahrungshintergrund sind auch die Erwartungen und Haltungen der Gewerkschaftsmitglieder bestimmt. Mit der Hebung des allgemeinen Konsumniveaus und vor dem Hintergrund der Disparität der Güterversorgung zwischen privatem und öffentlichem Sektor kann die Lohnpolitik aber nicht mehr in gleichem Maße wie bisher zu einem Wohlstandszuwachs der Arbeitnehmer beitragen. Eine Aufrechterhaltung oder gar Verfestigung ihres Stellenwertes dürfte eher zu einem Funktionsverlust und zur Zukunftslosigkeit der Gewerkschaften führen.¹⁴⁴ Grenzen der gewerkschaftlichen Forderungsfunktion ergeben sich auch daraus, daß ein Großteil ihrer Forderungen vom Staat abgedeckt wird (Politik der sozialen Sicherung, Vollbeschäftigungspolitik). Sie stehen damit vor der Aufgabe, angesichts einer veränderten gesamtgesellschaftlichen Problemstellung neue Aktionsfelder zu erschließen. Als ein solches Feld wurde die »Politik der inneren Reformen« bestimmt, die im Rahmen ihrer Gestaltungsfunktion gerade auch einen Beitrag zur Verbesserung der allgemeinen Lebenslage der Arbeitnehmer leisten will.

2. Die Reformpolitik und die dazu erforderliche Erhöhung der Staatsquote stellt die Gewerkschaften vor neue, bisher unbekannte Probleme:

– Das traditionelle Ziel der Erhöhung der Lohnquote mittels der Nominallohnpolitik

143 Der mögliche Verzicht der Gewerkschaften auf eine aktive Lohnpolitik muß Konsequenzen für die staatliche Wirtschaftspolitik gegenüber den Unternehmern haben. Sie muß darauf abstellen, daß als Folge der Lohnzugeständnisse nicht ihre Gewinne steigen. Nur wenn eine Beschneidung des privaten Sektors sowohl zu Lasten der Unternehmer als auch der Gewerkschaften geht, werden diese möglicherweise zu einer Aufgabe ihres Widerstandes bereit sein. Wenn das Schwergewicht der Diskussion bei den Verhaltensweisen der Gewerkschaften lag, so nicht deshalb, weil diese einseitig die Kosten der inneren Reformen tragen sollen. Der Grund besteht darin, daß sie vornehmlich eine Politik der Gesellschaftsreform fordern, ohne aber immer zu Zugeständnissen bei der Durchsetzung ihrer traditionellen Forderungen bereit zu sein. Auf diesen Widerspruch und der daraus resultierenden Notwendigkeit einer neuen gewerkschaftlichen Konzeption galt es hinzuweisen. Von den Unternehmern dagegen wird ein freiwilliger Verzicht z. B. in ihrer Preis- und Investitionspolitik zugunsten einer höheren Staatsquote gar nicht erst erwartet. Ihre überwiegende Abwehrhaltung hierzu muß vorausgesetzt werden.

144 Vgl. R. Seitzzahl, Einige Bemerkungen über die mögliche zukünftige Rolle gewerkschaftlicher Tariflohnpolitik, a.a.O., S. 387.

ist mit dem Ziel einer höheren Staatsquote nicht vereinbar. Die Reformpolitik muß mit Abstrichen in der Lohnpolitik »bezahlt« werden.

– Erfolge in der Reformpolitik sind nicht wie Erfolge in der Tarifpolitik den Gewerkschaften direkt zurechenbar. Eine erforderliche Schwerpunktverlagerung in den Aktionsfeldern in Richtung auf eine Betonung der Gestaltungsfunktion kann zur Schwächung ihrer Organisationsstruktur führen und das Legitimationsproblem virulent werden lassen.¹⁴⁵

– Wollen die Gewerkschaften die Reformpolitik inhaltlich beeinflussen, so müssen sie ihren engen tarifpolitischen Autonomiebereich verlassen und verstärkt am politischen Entscheidungsprozeß teilnehmen. Dazu scheinen sie auch bereit zu sein. »Aufgabe Zukunft heißt, die Arbeitnehmer sind nicht mehr bereit, die Gestaltung der Zukunft der Regierung, den Unternehmern und den Wissenschaftlern allein zu überlassen.«

3. Die Haltung der Gewerkschaften in dem Konflikt zwischen der herkömmlichen Verteilungspolitik und der Reformpolitik ist nicht deutlich und einheitlich, zudem ist sie häufigen, anscheinend taktisch bedingten Schwankungen unterworfen. Offensichtlich fehlt es ihnen noch an einem Reformkonzept und an längerfristigen Zielvorstellungen. Die Erarbeitung einer solchen Konzeption wird erschwert durch das Fehlen eines einheitlichen Gesellschaftsbildes¹⁴⁷ und durch die unterschiedliche Interessen- und Sozialstruktur ihrer Mitglieder, die eine entsprechende Heterogenität der Einzelgewerkschaften zur Folge haben. Diese wird ergänzt durch die traditionelle Schwäche der Dachorganisation (DGB). Die fehlende Gesellschaftsanalyse zeigt sich auch in der zu beobachtenden Kluft zwischen den programmatischen Äußerungen führender Gewerkschaftsvertreter (vgl. die Zitate von *Friedrichs*) und der gewerkschaftlichen Alltagspraxis.¹⁴⁸ Ging aus diesen Aussagen anfangs hervor, daß sie zu Zugeständnissen in der Tarifpolitik (Forderungsfunktion) zugunsten der Finanzierung innerer Reformen (Gestaltungsfunktion) bereit seien, so zeigen jüngere Stellungnahmen wiederum die Dominanz der Lohnpolitik und das Abrücken von der Forderung nach einer höheren Staatsquote. Es ist zu vermuten, daß der DGB als gewerkschaftlicher Dachverband die Belange der Reformpolitik eher unterstützt als die Einzelgewerkschaften. Letztere sind direkt dem Druck der mittleren Funktionärsschicht und der Mitgliederbasis konfrontiert. Bei hohen Preissteigerungsraten rückt die Lohnpolitik für die Arbeitnehmer gegenüber der Reformpolitik in den Vordergrund. Ein stabiles Preisniveau schafft auch unter diesem Aspekt ein

145 W. Streeck spricht in diesem Zusammenhang von einer »Krise der Motivation der einfachen Mitglieder«. Vgl. W. Streeck, Das Dilemma der Organisation. Tarifverbände zwischen Interessenvertretung und Stabilitätspolitik. In: W. Meissner, L. Unterseher (Hrsg.), *Verteilungskampf und Stabilitätspolitik*. Stuttgart u.a. 1972, S. 146.

146 G. Friedrichs, Podiumsdiskussion, a.a.O., S. 189.

147 Vgl. M. Szeplabi, Das Gesellschaftsbild der Gewerkschaften, a.a.O., S. 92.

148 Vgl. W. Köpping, Mehr Klarheit! Und konsequentere Politik. Gewerkschaftliche Monatshefte, 23. Jg. (1972), S. 214.

günstigeres Reformklima. Angesichts der bisher noch ausstehenden gewerkschaftlichen Reformkonzeption kann die Meinung von *E. Mayer* übernommen werden: »Der Anspruch der Gewerkschaften, gesellschaftliche Veränderungen herbeizuführen . . . verbleibt auf der programmatischen Ebene.«¹⁴⁹

¹⁴⁹ *E. Mayer*, Theorien zum Funktionswandel der Gewerkschaften, a.a.O., S. 10.

5 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

1. Die seit Ende der sechziger Jahre verfolgte Reformpolitik der von der sozial-liberalen Koalition getragenen Bundesregierung zielt auf die Erfüllung zweier Aufgaben und Ziele ab:

- Beseitigung des aus der pluralistischen Prozeßpolitik resultierenden sozialen und strukturellen Ungleichgewichts in Wirtschaft und Gesellschaft;
- Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung und Sicherung einer zukünftigen gleichgewichtigen wirtschaftlichen Entwicklung.

2. Die zentrale ökonomische Bedingung zur Verwirklichung des ausgabenintensiven Teils der Reformpolitik ist die Erhöhung des Anteils der Investitionsausgaben an den öffentlichen Gesamtausgaben und des Anteils der öffentlichen Gesamtausgaben am Sozialprodukt (Staatsquote). Die Erhöhung der Staatsquote stellt mithin nur *einen* Aspekt der Reformpolitik dar, in dieser noch globalen, undifferenzierten Form den am wenigsten kontroversen. So weisen alle vorliegenden langfristigen Projektionen der wirtschaftswissenschaftlichen Institute in diese Richtung. Auch die langfristige Perspektivprojektion der Bundesregierung und die mittelfristigen Finanzplanungen des Bundes und der Länder streben eine Erhöhung des staatlichen Verwendungsanteils am Sozialprodukt an. Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben seit Mitte der sechziger Jahre zeigt eine annähernde Konstanz der nominalen Staatsquote und eine Verringerung des Anteils der Investitionen an den Gesamtausgaben. Dieser Tatbestand, der eine Diskrepanz zwischen Anspruch und Realität der ausgabenintensiven Reformpolitik offenbart, wirft die für diese Arbeit erkenntnisleitende Fragestellung nach den Hemmnissen und Bedingungen einer Erhöhung der Staatsquote auf.

3. Grundlegende güterwirtschaftliche Bedingung für die Erhöhung der Staatsquote ist die Zurückdrängung der privatwirtschaftlichen Nachfrage mittels fiskalpolitischer Instrumente. Die Umstrukturierung der Verwendung des Bruttosozialprodukts wird bei einem raschen Wirtschaftswachstum erleichtert. Hohe Preissteigerungsraten erschweren gleichfalls eine Erhöhung des realen Staatsanteils. Auf der politisch-administrativen Ebene muß parallel dazu die Steuerungs- und Allokationsrationalität des Regierungssystems erhöht werden.

(1) Hohe Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts ermöglichen bereits bei gege-

bener Staatsquote hohe Wachstumsraten der öffentlichen Ausgaben. Zudem kann bei einer Erhöhung des Staatsanteils die private Konsum- und Investitionsnachfrage kreislaufbedingt noch um so stärker zunehmen, je höher die Wachstumsrate des Sozialprodukts ist. Geringe Wachstumsraten führen dagegen bei gegebener Staatsquote zu geringeren Zuwächsen der Staatsausgaben, zudem erschweren sie ihre Erhöhung. Die wirtschaftliche Expansion wird dabei langfristig durch einen Ausbau der Infrastruktur und die Verbesserung der allgemeinen Produktionsbedingungen, einem Kernpunkt der Reformpolitik, gesichert und gefördert. Kurzfristig werden sich bei der Umstrukturierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage vom privaten auf den öffentlichen Sektor und innerhalb des privaten Sektors von der Konsum- auf die Investitionsgüterindustrie Anpassungsprobleme bei der privaten Investitionstätigkeit stellen, die sich wachstumshemmend auswirken können. Insgesamt ist die ausgabenintensive Reformpolitik aber als wachstumsfördernd anzusehen.

Die Interpretation vom Wirtschaftswachstum als Bedingung der Reformpolitik und generellem Konfliktregelungsmechanismus in der pluralistischen Gesellschaft führt im Zusammenhang mit den inhaltlichen Intentionen der Reformpolitik zu einem Widerspruch:

- Die Notwendigkeit der Erhöhung der Staatsquote ergibt sich aufgrund der negativen Nebenwirkungen des ungesteuerten privatwirtschaftlichen Wachstumsprozesses der Vergangenheit, vor allem der relativen Unterversorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Diensten.

- Ein zukünftiges Wachstum ist erforderlich zur Finanzierung der ausgabenintensiven Reformpolitik. Hohe Wachstumsraten, falls sie in Zukunft noch im gleichen Umfang wie bisher möglich sind, können zu einer Verschärfung der Mangellagen und Fehlentwicklungen führen, die die Reformpolitik beseitigen will. Die ausschließlich an einer quantitativen Zielgröße ausgerichtete Wachstumsstrategie wird fragwürdig.

Hier ergibt sich ein Zirkel, der aufzeigt, daß die Reformpolitik Überlegungen zur Entwicklung und Verwirklichung einer neuen, qualitativen Wachstumskonzeption erforderlich macht, in der sie gleichzeitig einen zentralen inhaltlichen Bestandteil bildet.

(2) Neben einem in einer neuen Wachstumskonzeption eingebetteten befriedigendem Wirtschaftswachstum ist auch die Preisniveaustabilität Bedingung für die Erhöhung der Staatsquote. Zum einen sprechen eine Reihe von Argumenten dafür, daß sich die durch die jeweilige Preis- und Nachfragestruktur bedingte Preisdifferenz zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor mit zunehmender Inflationsrate zuungunsten der öffentlichen Haushalte vergrößert und der Staat auf der Ausgabe- seite von der Inflation stärker als die Privaten getroffen wird. Diesem Inflationsverlust auf der Ausgabe- seite stehen keine entsprechenden Inflationsgewinne auf der Einnahmenseite gegenüber, so daß der Staat als Inflationsverlierer angesehen

werden muß. Zum anderen rücken hohe Preissteigerungsraten in den Augen der Öffentlichkeit und der Politiker das Ziel der Inflationsbekämpfung in den Mittelpunkt der politischen Aktivitäten und führen zu einer Vernachlässigung der sich nur längerfristig erfolgreich auswirkenden Allokationspolitik. Sie erweisen sich als ungünstig für das »Klima« der Reformpolitik.

Die Preisniveaustabilität wird im hier analysierten Zusammenhang von zwei Seiten gefährdet: durch den Kampf um die Einkommensverteilung im privaten Sektor (Erhöhung der Lohnquote) und durch den Verteilungskampf zwischen privatem und öffentlichem Sektor um die Verwendung des Sozialprodukts (Erhöhung der Staatsquote). Sowohl der private als auch der gesamtwirtschaftliche Verteilungskampf führen tendenziell zu einer dauernden Überforderung des volkswirtschaftlichen Produktionspotentials und damit zu nachfrageinduzierten Preissteigerungen. Zusätzlich bewirken expansive Lohnforderungen und Steuererhöhungen bzw. die Staatsverschuldung zur Umstrukturierung der Verwendung des Sozialprodukts Kostensteigerungen für die Unternehmen, die diese in Preissteigerungen weiterzugeben versuchen. Die Privaten können die staatliche Zielsetzung einer Erhöhung der Staatsquote durch die Entwicklung von Abwehrstrategien (Lohn- und Preiserhöhungen als Mittel gegen Steuer- und Zinserhöhungen) konterkarieren.

(3) Der Verteilungskampf im privaten Sektor verschärft nicht nur die Inflation, sondern trägt auch zur Entstehung von Wachstumszyklen bei. Die traditionelle Stabilisierungsstrategie zur Glättung der Zyklen und zur Verstetigung der wirtschaftlichen Entwicklung hat sich als zusätzliches Hemmnis für eine Erhöhung der Staatsquote erwiesen.

– Die Stabilitätspolitik ist durch zwei Asymmetrien gekennzeichnet. Die Dominanz ausgaben- und investitionspolitischer Maßnahmen in der Fiskalpolitik und konjunktureller Boomphasen bzw. Phasen mit hohen Preissteigerungsraten führt in der Gestaltung der öffentlichen Haushalte zu einem permanenten Spannungsverhältnis zwischen den Zielen der Inflationsbekämpfung und des Ausbaus der Infrastruktur. Dieses ist in der Vergangenheit zugunsten der Stabilitäts- und zu Lasten der Allokationspolitischen Zielsetzung gelöst worden. Dennoch konnte der Staat einen erkennbaren und ausschlaggebenden Beitrag zur Preisstabilisierung nicht leisten, häufig hat er die Preissteigerungen noch verstärkt.

– Der Staat ist kein homogener Akteur mit einheitlicher Zielsetzung. Bund, Länder und Gemeinden verfolgen im Rahmen des ihnen zugewiesenen Aufgabenbereichs unterschiedliche Ziele und Schwerpunkte in der Ausgabengestaltung. Ein abgestimmtes ausgabenpolitisches Verhalten der Gebietskörperschaften sowohl in der Stabilitäts- als auch in der Allokationspolitik wird dadurch erschwert und hat sich in der Vergangenheit als praktisch unmöglich erwiesen.

– Die seit Beginn der siebziger Jahre zunehmenden Inflationsraten und die negativen Folgewirkungen der Stabilitätspolitik für das Allokationsziel haben zu einer grundsätzlichen Kritik an der Konzeption der Globalsteuerung geführt. Sie bezieht

sich auf ihre mangelnde Effizienz und auf ihre ungewollten negativen Nebenwirkungen. Die ausgabenintensive Reformpolitik erfordert eine differenziertere Stabilitätspolitik, die die geäußerten Kritikpunkte an der bisherigen Konzeption berücksichtigt und überwindet.

(4) Auf der administrativen Ebene erfordert die ausgabenintensive Reformpolitik eine Erhöhung der Steuerungs- und Allokationsrationalität des Regierungssystems. Die bisherigen ambitionierten Versuche zur Reform von Regierung und Verwaltung sind weitgehend gescheitert oder in ihrem Anspruchsniveau zurückgeschraubt worden. Das gleiche gilt für die Ansätze zur Erhöhung der Rationalität der Wirtschaftspolitik (Globalsteuerung, mittelfristige Finanzplanung, konzertierte Aktion, Konjunktur- und Finanzplanungsrat). Die Gründe hierfür liegen im folgenden:

- Die begrenzte Analyse- und Problemverarbeitungskapazität (Problemidentifizierung, Informationsgewinnung, Zielfindung, Mittelzuordnung, Techniken) des Regierungssystems bei nur geringfügiger Unterstützung aus dem Bereich der Wissenschaft zur Reformpolitik¹⁵⁰ und der größere Lösungsdruck kurzfristiger Probleme führen dazu, daß sein Hauptaktivitätsbereich die Routinepolitik bleibt.
- Das Autonomiestreben innerhalb des Regierungssystems und des staatlichen Sektors (Bund, Länder, Gemeinden) erschwert eine abgestimmte Programmentwicklung für reformpolitische Aktivitäten.
- Der Interessenpluralismus innerhalb des privaten Sektors spiegelt sich im Regierungssystem wider und erschwert die Entwicklung und Durchsetzung einer einheitlichen Politik. Der Staat ist kein Instrument zur Realisierung allgemeiner Interessen und gemeinschaftlicher Zwecke, er ist in den gesellschaftlichen Interessenzusammenhang eingegliedert und von ihm nicht abtrennbar. Eine autonome staatliche Politikentwicklung ist nicht möglich.

4. Die auf der ökonomischen Ebene erkannten Hemmnisse einer Erhöhung der Staatsquote resultieren nicht lediglich aus dem volkswirtschaftlichen Kreislaufzusammenhang, sondern sie sind auch eine Folge der Notwendigkeit des Regierungssystems, vorrangig solche wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Aufgaben zu verfolgen und dazu notwendige Handlungsstrategien zu entwickeln, die der Sicherung des Basiskonsenses und der Massenloyalität und der Vermeidung und Regulierung von Konflikten in der Gesellschaft dienen. Die Relevanz der Konflikt-Konsens-Prozesse für die Erklärung der Hemmnisse der Reformpolitik wird demonstriert an

- der Asymmetrie der Stabilitätspolitik,
- der Dominanz der Stabilitätspolitik gegenüber der Reformpolitik,
- den Grenzen der Steuerbelastung,
- den Grenzen der inhaltlichen Programmentwicklung.

150 Vgl. R. Jochimsen, Die erste Langfristplanung einer Partei. In: H. Heidermann (Hrsg.), Langzeitprogramm 2, a.a.O., S. 101.

(1) Die Asymmetrie der Stabilitätspolitik hat sich als Hemmnis der allokatonspolitischen Zielsetzung erwiesen. Da die Phasen der konjunkturellen Überhitzung in der Vergangenheit überwogen, war den öffentlichen Haushalten eine expansive Ausgabenpolitik überwiegend verwehrt. Die Phasenlängen eines Zyklus werden nun in hohem Maße durch die unterschiedlichen politischen Bedingungen für die Stabilitätspolitik zur Boom- und Rezessionsbekämpfung bestimmt.

– Die politischen Widerstände gegen zusätzliche Ausgabenprogramme und Steuererleichterungen zur Überwindung einer Rezession sind gering. Es kann von einem hohen Grad gesellschaftlichen Konsenses ausgegangen werden, da diese Maßnahmen für alle Bevölkerungsgruppen vorteilhaft sind und konkurrierende wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele nicht verletzt werden. Strittig ist höchstens die konkrete Ausgestaltung der Expansionspolitik, die jeweils unterschiedliche verteilungspolitische Auswirkungen haben dürfte.

– Die Kontrolle und Dämpfung eines Booms gestaltet sich weitaus schwieriger. Das Ziel der Preisniveaustabilität nimmt gegenüber dem der Vollbeschäftigung in der Öffentlichkeit und den Verbänden offensichtlich einen geringeren Stellenwert ein. Während der von der Arbeitslosigkeit betroffene Personenkreis eher gering und direkt abgrenzbar ist, sind eindeutige Verlierer im Inflationsprozeß entweder schwerer auszumachen oder nur in geringem Maße konfliktfähig (Rentner, Sparer). Auch ist die Inflation weniger als Quelle sozialer und politischer Unruhen geeignet als die Arbeitslosigkeit, im Gegenteil: Hohe Preissteigerungsraten täuschen hohe (nominelle) Wachstumsraten des Sozialprodukts und der Lohneinkommen vor und damit einen Spielraum im Verteilungskampf. Zudem sind sie zumindest kurzfristig eine Hilfe für strukturschwache Branchen. Sie können somit wie das Wirtschaftswachstum als ein (allerdings nur vorübergehend wirksamer) Konfliktregelungsmechanismus angesehen werden.

Ein gewisser Konsens über die Notwendigkeit der Boombekämpfung ist erst erreichbar, wenn die Preissteigerungen die nur im konkreten Einzelfall bestimmbare Toleranzgrenze in der Öffentlichkeit übersteigen und Regierung und parlamentarische Opposition eine Krisenstimmung erzeugen können. »Der allgemeine Zirkel des Bedauerns und Hinnehmens der Inflation wird erst dann durchbrochen werden können, wenn die strukturbedingten Interessenkonflikte noch weiter dramatisiert sind und es für die Regierung und/oder politisch relevante Gruppen eine Frage des Überlebens ist, ob Preissteigerungen niedriger werden als sie bisher waren.«¹⁵¹ Die politischen Hemmnisse der Boombekämpfung werden dadurch verstärkt, daß die Anreize zu einem stabilitätsgerechten Verhalten für Bund, Länder und Gemeinden unterschiedlich sind. Länder und vor allem die Gemeinden richten sich in ihrer Aufgabenerfüllung eher an regionalen und lokalen als an gesamtwirtschaftlichen

¹⁵¹ K. Borchardt, Strukturwirkungen des Inflationsprozesses. Sonderschrift des IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 38. Berlin, München 1972, S. 8.

Zielsetzungen aus. Das Ziel der Preisniveaustabilität ist keine sinnvolle Maxime kommunaler Finanzpolitik. Einmal kann die einzelne Gemeinde keinen erkennbaren und zurechenbaren Beitrag zur Zielerfüllung leisten, zum anderen erschwert ein einseitig konjunkturpolitisch ausgerichtetes Verhalten eine Erfüllung der spezifisch kommunalen Aufgaben. Lediglich die Bundesregierung, die nur knapp die Hälfte der öffentlichen Ausgaben kontrolliert, wird für Versäumnisse in der Stabilitätspolitik verantwortlich gemacht.

Die Auswirkungen der unterschiedlichen Phasenlänge von Boom und Rezession auf das Ziel der Erhöhung der Staatsquote werden ergänzt durch die Beobachtung, daß in der Vergangenheit ausgabenpolitische häufiger als einnahmenpolitische Maßnahmen zur Boombekämpfung eingesetzt worden sind. Für die Dominanz des ausgabenpolitischen Instrumentariums spricht neben dem Effizienzargument (direkte Nachfragewirkung, größerer Multiplikator, geringere Wirkungsverzögerung) die leichtere politische Durchsetzbarkeit der Ausgabenkürzung. Das gilt insbesondere für die staatlichen Investitionen. Diese sind nicht wie die laufenden Ausgaben durch Interessengruppen besetzt und abgesichert. Eine Kürzung der Subventionen z. B. an strukturschwache Branchen ruft unmittelbar die betroffenen Branchenverbände auf den Plan, da diese sich in ihrem Einkommens- und Interessenstatus betroffen fühlen. Die Kürzung der öffentlichen Investitionen ruft dagegen kaum den Protest eines Verbandes hervor, zumindest nicht in der Form, daß eine solche Maßnahme verhindert werden könnte. Ausgaben für die Infrastruktur, die der Allgemeinheit zur Verfügung stehen und keiner Gruppe direkt zurechenbar sind, haben keinen Anwalt in der Form eines Interessenverbandes. Ihre Kürzung im Boom stößt auf weniger Widerstand als eine Kürzung der Übertragungszahlungen. Zudem schätzen die Politiker den Widerstand der öffentlichen Meinung gegen eine Kürzung der staatlichen Investitionen realistischerweise als relativ gering ein, wenn dadurch Erfolge in der Stabilitätspolitik erreicht werden sollen.

Steuerpolitische Maßnahmen gelten nicht nur als stabilitätspolitisch weniger effizient, sie sind auch politisch schwerer durchsetzbar. Eine Erhöhung z. B. der Lohn- und Einkommensteuer zur Boombekämpfung stößt auf den aktiven Widerstand der Gewerkschaften (Indiz: Bisher konnte lediglich – in Abweichung vom Stabilitätsgesetz – eine rückzahlbare Steuererhöhung für die Lohnempfänger durchgesetzt werden). Ähnliches gilt bei der Einführung einer Investitionssteuer für die Unternehmerverbände. Ein wichtiger Grund für den zu erwartenden größeren politischen Widerstand besteht darin, daß die Auswirkungen von Steuererhöhungen auf die Verteilungsposition der einzelnen Gruppen leichter erkennbar sind und den einzelnen Bürger direkter und spürbarer treffen als eine Ausgabenkürzung im Bereich der öffentlichen Investitionen. Das Argument vom größeren Konsensbedarf einnahmenpolitischer Maßnahmen muß bedacht werden, wenn eine Umrüstung der Stabilitätspolitik von der Ausgaben- auf die Einnahmenseite des Budgets gefordert wird.

(2) Die Dominanz der stabilitäts- gegenüber der allokatonspolitischen Zielsetzung

in der staatlichen Ausgabenpolitik beruht auf einer Reihe weiterer politischer Gründe:

– Die Lösung kurzfristiger politischer Probleme hat generell Priorität gegenüber der Verfolgung langfristiger Zielsetzungen. Hierfür sprechen ihr größerer Problemlösungsdruck und der raschere und leichtere Erfolgsnachweis bei ihrer erfolgreichen Lösung. Die Öffentlichkeit und die Wähler reagieren auf kurzfristige Probleme sensibler als auf längerfristige und honorieren deren Beachtung und Bearbeitung auch weniger. Bei den Verbänden steht ebenfalls die Erfüllung des kurzfristigen Einkommensinteresses im Vordergrund. Ausschlaggebend für die Kurzatmigkeit der Politik ist der vierjährige Wahlzyklus, der in Bundesstaaten zusätzlich durch die Wahlen in den Bundesländern verkürzt wird. Die Fixierung auf die Wahltermine und der immer wieder neu erforderliche Erfolgsausweis erschweren die Entwicklung und Durchführung längerfristiger und risikoreicher politischer Programme.

– Der politische und gesellschaftliche Konsensbedarf ist für die Stabilitäts- und Wachstumspolitik geringer als für die Erhöhung der Staatsquote bzw. eine aktive Reformpolitik. Die Ziele der Stabilitäts- und Wachstumspolitik sind gesetzlich fixiert und allgemein anerkannt. Allokationspolitische Zielsetzungen und inhaltliche Ziele der Reformpolitik sind für Politiker und Öffentlichkeit dagegen weniger prägnant und konkret. So erfordert eine Ausweitung des öffentlichen Sektors immer zugleich eine Verringerung des privaten Sektors. Die Privaten, sowohl Gewerkschaften als auch Unternehmensverbände, nehmen eine Reduzierung ihres Anteils am Sozialprodukt nicht widerstandslos hin. Sie werden über ihre ökonomischen Handlungsparameter (Löhne, Preise, Investitionen) reagieren und ihren politischen Einfluß geltend machen. Zwischen den Akteuren des privaten und öffentlichen Sektors kommt es zu einer Konfliktverschärfung, die Lösungen erschwert oder unmöglich macht. Die Durchstehung von Konflikten gegen interne und externe Widerstände wird erschwert bei mangelnder Zielstrebigkeit der Regierung und bei Fehlen einer längerfristigen politischen Konzeption. Wenn Politiker vorrangig Probleme mit geringem Konsensbedarf bearbeiten, muß eine ausgabenintensive Reformpolitik in den Hintergrund treten.

– Als Hemmnis der Reformpolitik erweist sich die mangelnde wissenschaftliche Kenntnis für die Durchführung einzelner reformpolitischer Maßnahmen (z. B. Wachstums- und Verteilungseffekte öffentlicher Investitionen) und die geringe Analysekapazität der programmentwickelnden Ressorts. Die Wirkungszusammenhänge der Stabilitätspolitik sind zwar vielfach noch unzureichend bekannt, im ganzen aber mehr erforscht. Dieses Analysedefizit führt bei der Problemlösung zur Orientierung an vergangenen statt an zukünftig erwünschten Zuständen und Zielbildern. Eher überschaubare Detailprobleme erhalten den Vorrang vor der Lösung und Bearbeitung von Gesamtzusammenhängen.

(3) Zur Finanzierung der höheren Staatsquote stehen die Instrumente der Steuern und Anleihen zur Verfügung. Der Anleihefinanzierung wird häufig der Vorzug einge-

räumt, weil sie politisch geräuschloser und für den Bürger weniger unmittelbar spürbar ist. Zudem führt sie zu einer teilweisen Verschiebung der finanziellen Lasten auf künftige Generationen und beschränkt im Gegensatz zu Steuererhöhungen die Entscheidungen der Privaten über die Verwendung der Einkommen nicht zusätzlich.

Diese Argumentation wird aus zwei Gründen kritisiert:

- Eine Anleihefinanzierung erbringt nicht die zur Erhöhung der Staatsquote erforderlichen güterwirtschaftlichen Ergebnisse.

- Das Gebot der Transparenz verlangt, daß der Bürger den Zusammenhang zwischen der höheren Leistungsabgabe des Staates und den höheren persönlichen Abgaben erkennen und seine Zustimmung zur Ausdehnung der staatlichen Ausgabentätigkeit geben kann. Diese Bedingungen sind bei Steuererhöhungen, die das Ergebnis eines politischen Willensbildungsprozesses sind, eher zu erfüllen als durch eine für die Öffentlichkeit anonym sich vollziehende Staatsverschuldung. Vor allem muß dem Bürger deutlich gemacht werden, daß die Höhe der Steuerquote keine wirtschaftspolitische Zielgröße sein kann und keine Aussagen über die Belastung des Individuums durch den Staat zuläßt.

Auch innerhalb der Steuerfinanzierung gibt es Unterschiede bezüglich der Konflikthaftigkeit einzelner Steuerarten. So sind die politischen Widerstände gegen eine Erhöhung direkter Steuern (Einkommen-, Körperschaftssteuern) größer als die der indirekten Steuern (Mehrwertsteuer, spezielle Verbrauchssteuern), da letztere weniger direkt spürbar sind. Das Kriterium des Konsensbedarfes für politische Entscheidungen kann hier allerdings ebenfalls nicht maßgeblich sein. Eine Erhöhung der Verbrauchssteuern ist ungerecht und nicht dazu geeignet, die privatwirtschaftliche Nachfrage zurückzudrängen. Hierzu müssen schwerpunktmäßig die direkten Steuern erhöht werden. Die dabei im politischen Entscheidungsprozeß aufbrechenden Konflikte müssen von der Regierung durchgestanden werden oder es kommt nicht zu einer Erhöhung der Staatsquote.

Steuererhöhungen stoßen dann auf eine Grenze, wenn sie das Stabilitäts-, Wachstums- und Verteilungsziel verletzen, deren Erfüllung ebenfalls Bedingung einer höheren Staatsquote ist. Diese Zielkonflikte sind das Ergebnis ökonomischer Ausweichstrategien der Gewerkschaften und der Unternehmer, die sich gegen eine Beschneidung des privaten Sektors richten. Objektive Grenzen der Steuerbelastung sind nicht ohne Willkür auszumachen, wenn sie auch nicht unbeschränkt nach oben verschoben werden können. In der Bundesrepublik sind sie noch nicht erreicht. So liegt der Gedanke nahe, daß sich insbesondere die Unternehmerverbände gegen eine stärkere Einflußnahme des Staates auf den Wirtschaftsprozess und gegen eine Erhöhung der eigenen Abgabenbelastung zur Wehr setzen, weil sie dadurch ihren Autonomiespielraum in irgendeiner Form verringert sehen. Der Staat soll in der Rolle des Lückenbüßers verbleiben und nur dann tätig werden, wenn dies zur Voraussetzung privatwirtschaftlicher Aktivitäten wird und im jeweiligen Inter-

esse einer Gruppe liegt. Dieser Defensivcharakter der Staatstätigkeit wird von den Unternehmensverbänden stärker hervorgehoben als von den Gewerkschaften. Hinter der Fassade der Finanzierungsproblematik einer höheren Staatsquote verbergen sich politische und ideologische Interessen bezüglich einer Ausweitung der staatlichen Aktivität und des öffentlichen Sektors.

(4) Die Priorität konfliktminimierender Handlungsstrategien erweist sich als Hemmnis zur Verwirklichung nicht nur der ausgabenintensiven Reformpolitik, sondern auch für die inhaltliche, qualitative Reformprogrammentwicklung. Während die prozeßorientierte Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik auf die Sicherung eines breiten politischen und gesellschaftlichen Konsenses und auf Konfliktminimierung ausgerichtet ist, führt die Durchsetzung einer aktiven Reformpolitik, konkret: der zielorientierten Aufgaben- und Langfristplanung zu einer Verletzung bestehender Interessenstrukturen und zu einer Gefährdung des Basiskonsenses, besonders wegen der notwendigen Explizierung politischer Ziele und Werte und der Möglichkeit ihrer Veränderung. »A decisional system that focuses on the outcomes and objectives of public policy cannot avoid controversy over the ends of government, the definition of the public interest, and the allocation of core values such as power, wealth, and status.«¹⁵²

Eine langfristige Reformpolitik kann sich von ihrer Zielsetzung her nicht an den herrschenden Interessen ausrichten und nur auf die Lösung der Probleme beschränken, über die ein weitgehender Konsens besteht. Vielmehr ist gerade die Vertretung der bisher unterrepräsentierten Interessen und die Behandlung und Durchsetzung konflikthafter Politikinhalt ein wichtiger Objektbereich der Reformpolitik. Der gescheiterte Versuch der Entwicklung einer längerfristigen Aufgabenplanung in der Planungsabteilung des Bundeskanzleramtes ist also nicht allein die Folge des Versagens des politisch-administrativen Systems und interner Organisationsmängel. Er ist letztlich dadurch bedingt, daß Langzeitpolitik zu einer Konfliktverschärfung in Staat und Gesellschaft führt und die Basis der pluralistischen Prozeßpolitik gefährdet. Darum stellt das politisch-administrative System die Lösung kurzfristiger Probleme in den Vordergrund, die konsensfähiger sind. Die Aufgabenplanung kam deshalb über erste Ansätze nicht hinaus.

5. Die aufgezeigten Hemmnisse für eine Erhöhung der Staatsquote und eine ausgabenintensive Reformpolitik erfordern Konsequenzen für die beteiligten Akteure in Staat und Gesellschaft. Das gilt für das Regierungssystem und die Gruppen des privaten Sektors.

(1) Im Bereich von Regierung und Verwaltung verlangt die Reformpolitik eine Überwindung routinisierter, inkrementaler Entscheidungs- und Problemlösungs-

152 A. Schick, *Systems Politics and Systems Budgeting*, a.a.O., S. 141. – Zur These von der Konfliktverschärfung durch Langfristplanung vgl. besonders F. W. Scharpf, *Planung als politischer Prozeß*, a.a.O., R. Mayntz, F. W. Scharpf, *Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik*, a.a.O., S. 124 f.

strategien und eine Verbesserung der Koordinierung der Programme und Aktivitäten sowohl innerhalb der Ministerialbürokratie (ressortintern, regierungsintern) als auch zwischen den staatlichen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden). Erfolgreicher als der bisherige Versuch einer flächendeckenden Aufgabenplanung scheint eine Schwerpunktplanung zu sein. Sie muß sich bei der Planung von Reformprogrammen auf die Bearbeitung einiger jeweils strategischer Problemstellungen und die Herausarbeitung deren wichtigster und kritischster Interdependenzen beschränken, ohne die Einordnung in den politischen Gesamtzusammenhang zu übersehen. Dies kann in der Form der Querschnittsplanung geschehen, die neben der Ressourcenseite (Finanzplanung, Sozialbudget) u. a. noch den Raumordnungs- und Strukturbezug und den Sozialstaatsbezug der einzelnen Ressortfachplanungen berücksichtigt, zudem die Organisation der Aufgabenerledigung und der öffentlichen Entscheidungen.¹⁵³ Eine vollständige Konzipierung und Koordinierung aller staatlichen Maßnahmen in zeitlicher, räumlicher und sachlicher Hinsicht ist weder möglich noch wünschenswert. Die stärkere Programmorientierung der Politik verlangt besonders auch die Auflockerung der hierarchischen Organisationsstrukturen der Ministerialverwaltung. Nach den bisherigen Erfahrungen mit der politischen Planung in der Bundesrepublik sind die Erwartungen hier nicht zu hoch zu stecken.

(2) Institutionelle und organisatorische Reformen auf der Ebene des Regierungssystems reichen als Konsequenzen der Reformpolitik nicht aus. In gleicher Dringlichkeit stellen sich neue Anforderungen an die politischen Parteien und die autonomen Gruppen und Verbände der Gesellschaft. Die Interessenlage der Gruppen ist in bezug auf die Reformpolitik und die Erhöhung der Staatsquote nicht einheitlich. In noch stärkerem Maße konfliktträchtig sind die qualitativen, nicht ausgabenintensiven Reformen.

– Die Unternehmer erwarten von der Erhöhung der Staatsquote eine Verbesserung der allgemeinen Produktionsbedingungen bei Wahrung und Stärkung des marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens (Preis-, Investitionsautonomie).

– Die Gewerkschaften erwarten von der Erhöhung der Staatsquote und der Reformpolitik ein höheres Angebot an haushaltsorientierten öffentlichen Leistungen und damit positive Verteilungswirkungen, zugleich einen Ausbau der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in Richtung auf die Verwirklichung des Sozialstaates und eine Kontrolle wirtschaftlicher Macht.

Die Gruppen müssen aus ihren zunehmenden Forderungen an den Staat Folgerungen für ihre eigenen interessenbedingten Verhaltensstrategien ziehen. Da besonders der Verteilungskampf im privaten Sektor und die dabei verwendeten In-

¹⁵³ Vgl. hierzu R. Jochimsen, Planung der Aufgabenplanung. In: Finanzpolitik und Landesentwicklung. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 84. Hannover 1972, S. 66 ff.

strumente (Löhne, Preise, Investitionen) eine Erhöhung der Staatsquote erschweren, indem sie zur Bildung von Wachstumszyklen beitragen und die Inflation verschärfen, müssen die Gewerkschaften Abstriche in der Barlohnpolitik machen und in stärkerem Maß das Instrument der Vermögenspolitik akzeptieren und weiterentwickeln. Die Unternehmer müssen auch bei einer höheren Abgabenbelastung und einer Senkung der Kapitalrendite die Investitionstätigkeit aufrechterhalten, um Vollbeschäftigung und ein befriedigendes Wirtschaftswachstum zu sichern. Zudem werden sie zur Auseinandersetzung mit den gesellschaftspolitischen Reformvorschlägen der Bundesregierung und der Gewerkschaften gezwungen. Eine solche Veränderung der Einstellungen und Verhaltensweisen der Arbeitsmarktparteien ist bisher nicht erkennbar und kurzfristig auch nicht immer möglich. So stellen sich bei einer stärkeren Betonung der Reformpolitik mit den dazu notwendigen Zugeständnissen in der Lohnpolitik für die Gewerkschaften Legitimationsprobleme. Die Unternehmer lehnen Abstriche in der Preis- und Investitionsautonomie bedingungslos und kategorisch ab. Die Bewahrung des eigenen Autonomiespielraums erweist sich als zentrale Handlungsmaxime der Gruppen.

6. Die Reformpolitik erfordert nicht nur Verhaltensänderungen für die Akteure des privaten Sektors und für den internen Bereich des Regierungssystems, sondern auch neue Überlegungen zur Lenkung des privaten Sektors durch den Staat und zum Verhältnis zwischen Staat und Privaten. Sie impliziert die Problematisierung der wirtschaftspolitischen Ordnungskonzeption. Die Notwendigkeit der Entwicklung und Anwendung neuer Steuerungsinstrumente stellt sich einmal im Zusammenhang mit der Änderung der Verwendungsstruktur des Sozialprodukts (Senkung der privaten Konsumquote) und der Struktur der privaten Investitionen. Die güterwirtschaftliche Umstrukturierung vom privaten auf den öffentlichen Sektor soll nach dem Konzept der Globalsteuerung mittels finanzpolitischer Instrumente, also auf indirekte Weise, vorgenommen werden. Für die Anpassung der privaten Investitionstätigkeit an den relativen Rückgang der Konsumnachfrage wird auf den funktionsfähigen Wettbewerb des Marktes und auf die Wirksamkeit entsprechend gesetzter Rahmenbedingungen durch konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen (indirekte Investitionslenkung) vertraut. Sie sollen das gewünschte Investitionsniveau und die optimale regionale und sektorale Investitionsstruktur herbeiführen.¹⁵⁴ Somit beruht die Reformstrategie der Bundesregierung auf der »... Annahme einer Basisoptimalität der bestehenden Gesellschaftsstruktur...«¹⁵⁵ Angesichts der diskutierten Problematik der Steuer- und Anleihefinanzierung als Mittel der Reduzierung der privaten Nachfrage und des geschwundenen Vertrauens in das Konzept der Globalsteuerung werden heute zunehmend Überlegungen zur Er-

¹⁵⁴ Vgl. beispielhaft O. Schlecht, Investitionssteuerung über den Markt oder über Wirtschaftsräte. In: M. Krüper (Hrsg.), Investitionskontrolle gegen die Konzerne? a.a.O., S. 30 f.

¹⁵⁵ F. Naschold, Gesellschaftsreform und politische Planung, a.a.O., S. 83.

arbeitung von Methoden und Strategien der direkten Investitionslenkung, auch als Bestandteil einer neuen Wachstumskonzeption, angestellt. Maßgebliche Vertreter des Regierungssystems¹⁵⁶ und auch die Unternehmerverbände stehen neuen Formen der Investitionslenkung aus Effizienz- und vor allem ordnungspolitischen Gründen ablehnend gegenüber.

Auch im Bereich der Stabilitätspolitik stellt sich angesichts des mit den gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Konzepten nicht lösbaren Inflationsproblems und ihrer negativen allokatonspolitischen Nebenwirkungen die Notwendigkeit neuer Steuerungs- und Lenkungsinstrumente. Eine Verstetigung der staatlichen Investitionsausgaben durch eine Umrüstung des finanzpolitischen Instrumentariums von der Ausgaben- auf die Einnahmenseite des Budgets reicht nicht aus. Zum einen ist die Effizienz der einkommenorientierten Finanzpolitik ungewiß, zum anderen setzt sie lediglich an dem negativen Zusammenhang zwischen der Art der Stabilisierungsstrategie und der Erhöhung der Staatsquote an. Sie beruht dagegen weiter auf der Konzeption der globalen Nachfragesteuerung. Diese ist nicht mehr genügend erklärungskräftig. Hingewiesen sei auf den engen Zusammenhang zwischen der Preis- und der Kostenentwicklung, der mit zunehmender Konzentration im Produktionsbereich noch enger werden dürfte. Mit der Verfestigung der Inflationserwartungen und damit einhergehender Veränderung der Verhaltensweisen der privaten Haushalte und Unternehmen wird die Inflation zunehmend zu einem strukturellen und nur noch längerfristig zu lösenden Problem. Eine Erhöhung der Staatsquote erfordert somit eine differenzierte Politik der Inflationsbekämpfung. Diese darf nicht mehr ausschließlich global auf der Nachfrageseite ansetzen, sondern sie muß regional und sektoral differenziert erfolgen und um die selektive Steuerung der Angebotsseite erweitert werden (z. B. mittels einer aktiven Strukturpolitik). Zudem muß sie um neue Formen der Einkommenspolitik ergänzt werden, die nicht nur die Löhne, sondern auch die Preise einschließen. Ziel der neuen Lenkungsinstrumente ist es, längerfristig zu einer Kontrolle aller drei im Verteilungskampf relevanten Aktionsparameter der Gruppen (Löhne, Preise, Investitionen) zu gelangen, die Autonomie der Gewerkschaften und Unternehmer damit gleichgewichtig einzuengen. Schon aus Gründen der Parität sind ungleichgewichtige Lösungen wie bisher in der Einkommenspolitik weder realisierbar noch gerecht.

Kompensationen für den partiellen Autonomieverzicht der privaten Akteure bieten sich im Rahmen neuer Kooperationsformen zwischen Staat und Privaten an. Sie müssen auf die offizielle Beteiligung der Gruppen an der inhaltlichen Ausgestaltung der Stabilitäts- und Reformpolitik und die Gewährung eines Mitspracherechts bei ihre Interessen unmittelbar berührenden Entscheidungen abzielen. Die Gewerkschaften fordern dazu eine überbetriebliche Mitbestimmung in allen Fragen von

¹⁵⁶ Vgl. O. Schlecht, Investitionssteuerung über den Markt oder über Wirtschaftsräte, a.a.O., S. 21 ff.

wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Bedeutung und deren Institutionalisierung in einem System von Wirtschafts- und Sozialräten. Staat und Unternehmerverbände stehen in gleicher Weise dieser Forderung kritisch gegenüber, da sie eine Verletzung des gesellschaftlichen Machtgleichgewichts zugunsten der Gewerkschaften bedeute und zugleich die gegebene verfassungsmäßige Ordnung verändere.

7. Die Diskussion der ökonomischen und politischen Hemmnisse einer Erhöhung der Staatsquote hat folgendes Ergebnis erkennbar werden lassen: Die Akteure des privaten Sektors und die Bevölkerung generell stellen immer höhere Anforderungen an den Staat und an die öffentlichen Haushalte, die bei Erfüllung zu einer höheren Staatsquote führen müssen. Bereits aus dem volkswirtschaftlichen Kreislauf heraus ergeben sich für die Privaten Konsequenzen in ihrem verteilungspolitischen Verhalten, die sie nicht erkennen oder nicht zu ziehen bereit sind oder auf andere Gruppen abwälzen wollen. Während im Bereich von Regierung und Verwaltung organisatorische Verbesserungen und damit Rationalitätsgewinne, wenn auch um den Preis der Konfliktverschärfung, als möglich und denkbar erscheinen, bleiben die externen Hemmnisse aus dem privaten Sektor prinzipiell erhalten. Sie resultieren aus den gegebenen ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturdaten, deren Wirkungsweise von dem Machtwechsel im politischen Bereich unberührt geblieben ist. Eine strikte Abgrenzung zwischen internen und externen Hemmnissen in dem Sinne, daß im Bereich von Regierung und Verwaltung rationalisiert werden könne, im Bereich der Ökonomie dagegen nicht, ist allerdings nicht möglich. Denn das Regierungssystem ist teilweise ein Spiegelbild der Konflikte und Interessenstrukturen des privaten Sektors. So spiegeln sich in den Basiseinheiten der Ressorts häufig die Interessen der Privaten wider, was die Programmentwicklung und die Koordination innerhalb und zwischen den Ressorts und besonders auch zwischen den Gebietskörperschaften erheblich erschwert. Eine Erhöhung der Rationalität und Problemverarbeitungskapazität im internen staatlichen Bereich ist zwar nicht irrelevant, nur muß ihr Stellenwert innerhalb der Reformpolitik gegenüber den Widerständen aus dem ökonomischen Bereich bedacht werden.

Die Reformdiskussion zeigt ein Dilemma für den Staat und das Regierungssystem auf: Je mehr Aufgaben sie übernehmen, je mehr Probleme ihnen von den einzelnen Bevölkerungsgruppen zur Lösung übertragen werden und je mehr sie damit für die Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens verantwortlich gemacht werden, desto stärker ist die Legitimationsbasis der jeweils regierungsbildenden Parteien gefährdet, wenn sie ihre Aufgaben nicht im Sinne der Gruppen erfüllen. In seiner Aufgabenerfüllung ist der Staat aber nicht autonom, weil er paradoxerweise zugleich mit Widerständen aus dem privaten Sektor konfrontiert wird. Die Problemlösungsfähigkeit des Regierungssystems und der Zuwachs an Aufgaben entwickeln sich nicht proportional. Einerseits werden ihm von den Privaten immer mehr Aufgaben aufgedrängt, andererseits verweigern sie ihm die dazu notwendigen finanziellen Mittel

(Erhöhung der Steuerquote) und Lenkungsinstrumente. Das gilt für den hier diskutierten Fall sowohl für die Unternehmer als auch für die Gewerkschaften. Beide Gruppen sind nicht bereit, für sich die notwendigen Konsequenzen aus ihren ausgabewirksamen Forderungen zu ziehen und einen Teil ihres Autonomiespielraums aufzugeben. Vielmehr ist zu beobachten, daß jede Gruppe die »Kosten« der Reformpolitik auf andere Gruppen zu überwälzen versucht.

8. Das Problem der Durchsetzbarkeit der Reformpolitik sowohl im quantitativen als auch im qualitativen Bereich besteht letztlich darin, ob das Regierungssystem und die sie tragenden politischen Parteien die entstehenden Konflikte gegenüber der Umwelt durchstehen und genügend Konsens für die zur Realisierung der Reformen notwendigen Maßnahmen mobilisieren können. Die Konsensbildung hängt in hohem Maße mit ab vom jeweiligen Erfolgsstand der Reformpolitik und vom Erfüllungsgrad der Aufgaben in nebengeordneten politischen Bereichen, wie z. B. in der Stabilitätspolitik. Mit dem Erkennen von Widerständen und Kosten, die anfänglich unterschätzt wurden, folgte im Zyklus¹⁵⁷ der Reformpolitik in der Bundesrepublik der Phase einer optimistischen und anspruchsvollen Einstellung des Regierungssystems gegenüber der neuen Aufgabe (vgl. die Regierungserklärung *Brandt* 1969) und der Erweckung eines hohen Anspruchs- und Erwartungsniveaus in der Öffentlichkeit die Phase einer Verringerung des Erwartungsniveaus und der Reformbereitschaft. Im Bewußtsein der öffentlichen Meinung resultiert daraus die Erkenntnis vom Scheitern der Reformpolitik, bereits erzielte Erfolge werden unterbewertet oder nicht zur Kenntnis genommen. Die Struktur und die Art der Restriktionen innerer Reformen werden nicht bewußt, die Wähler neigen eher zur Personalisierung und Subjektivierung der Hemmnisse. »Das Versagen der gegenwärtigen sozialdemokratischen Politik liegt . . . darin, daß sie nicht sagen will oder nicht mehr zu sagen weiß, weshalb ihre Reformabsichten an Grenzen stoßen und wo jene Souveränität zu finden ist, die demokratische Entscheidungsinstanzen müheles zu überspielen imstande ist.«¹⁵⁸ Wenn die Reformpolitik eine breite Mobilisierung der Öffentlichkeit als Treibsatz benötigt und mittels der Routinepolitik nicht zu bewältigen ist, dann können sich die Erfahrungen der Vergangenheit für die politisch relevanten Akteure als langanhaltende Abwehrhaltung gegen einen neuen Anlauf auswirken und zu einer resignativen Rückkehr zu traditionellen politischen Verhaltensweisen führen.

157 Vgl. A. Downs, Up and down with ecology- the »issue- attention- cycle.« The Public Interest, 1972.

158 V. Klönne. Sozialdemokratie – eine Agentur kapitalistischer Interessen? In: R. Kühnl (Hrsg.), Der bürgerliche Staat der Gegenwart. Formen bürgerlicher Herrschaft II. Reinbek 1972, S. 84.

Literaturverzeichnis

I. Monographien und Aufsätze

- Abendroth, W.*, Der Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. In: *E. Forsthoff* (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Darmstadt 1968.
- Adam, H.*, Statistische Probleme bei Einkommensvergleichen zwischen Selbständigen und abhängig Beschäftigten. WSI-Mitteilungen, 26. Jg. (1973).
- Albers, W.*, Der Umfang der staatlichen Tätigkeit und ihre wirtschaftlichen Wirkungen. Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 77 (1956).
- Staatsverschuldung und Geld- und Kreditpolitik. Finanzarchiv, Bd. 21 (1961).
 - Haushaltsrechtliche Grundlage und elastische Durchführung einer konjunkturgerechten Finanzpolitik. In: *H. Haller* (Hrsg.), Probleme der Haushalts- und Finanzplanung. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 52. Berlin 1969.
- Altwater, E.*, Zu einigen Problemen des Staatsinterventionismus. Probleme des Klassenkampfes, H. 3/1972.
- Andel, N.*, Zur These von den unsozialen Verteilungswirkungen öffentlicher Schulden. Public Finance, Vol. 24 (1969).
- Aule, E.*, Produktivitätsentwicklung im Bauhauptgewerbe. Forschungsreihe der Bauindustrie, Bd. 11. Frankfurt/M. 1972.
- Barbarino, O.*, Zur Revision des Grundgesetzes: Planerische und finanzielle Aspekte des Bund-Länder-Verhältnisses unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsaufgaben. Die öffentliche Verwaltung, 26. Jg. (1973).
- Bartels, H.*, Sozialprodukt zu konstanten Preisen. Wirtschaft und Statistik 1953.
- Preisindizes der Sozialproduktsberechnung. Wirtschaft und Statistik 1963.
- Bartels, H., Sievers, J.*, Der Staat als Teil der Volkswirtschaft, 1950-1959. Wirtschaft und Statistik 1961.
- Bartholmai, B.*, Entwicklung der Struktur der Staatsinvestitionen seit 1960 und der Stand der längerfristigen Investitionsplanung. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sonderheft 95. Berlin 1973.
- Bebermeyer, H.*, Das politische Planungssystem der Bundesregierung. Entwicklung und Stand der institutionellen Voraussetzungen und Instrumentarien. In: *R. Jochimsen, U. E. Simonis* (Hrsg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 54. Berlin 1970.
- Regieren ohne Management? Planung als Führungsinstrument moderner Regierunsarbeit. Stuttgart 1974.
- Bernauer, E.*, Mittelfristige Finanzplanung der Gemeinden. Der Gemeindehaushalt, 69. Jg. (1968).
- Biehl, D.*, Budget und Konjunktur. Zur Analyse der Wirkungen öffentlicher Haushalte. Kiel 1971.

- Biehl, D. et al.*, Zu den konjunkturellen Wirkungen der Haushaltspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1960-1970. Die Weltwirtschaft, H. 2/1971.
- Biehl, D., Jüttmeyer, K. H., Legler, H.*, Zu den konjunkturellen Effekten der Länder- und Gemeindehaushalte in der Bundesrepublik Deutschland 1960-1974. Die Weltwirtschaft, H. 1/1974.
- Blankenburg, E., Treiber, H.*, Bürokraten als Politiker, Parlamentarier als Bürokraten. Die Verwaltung, 5. Bd. (1972).
- Böckels, L., Scharf, B., Widmaier, H. P.*, Öffentliche Armut – Privater Reichtum. Überlegungen zur zukünftigen Aufteilung des Sozialprodukts auf individuelle Verbrauchsgüter und Sozialgüter. Eine Problemstudie bearbeitet im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Regensburg 1972.
- Böckenförde, E.*, Planung zwischen Regierung und Parlament. Der Staat, 11. Bd. (1972).
- Bombach, G.*, Staatshaushalt und volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Finanzarchiv, Bd. 17 (1956/57).
- Probleme der Produktivitätsmessung. Konjunkturpolitik, Jg. 5 (1959).
 - Die Stabilität der industriellen Produktivitätsstruktur. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 116. Bd. (1960).
 - Über die Problematik von Wachstumsprognosen. In: *H. Hegeland* (ed.), Money, Growth, and Methodology and other Essays in Economics. In Honour of J. Akerman. Lund 1961.
 - Trend, Zyklus und Entwicklung des Preisniveaus. Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 105 (1970).
 - Vorwort. In: *D. Schröder*, Wachstum und Gesellschaftspolitik. Gesellschaftspolitische Grundlagen der längerfristigen Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums. Prognos Studien 4. Stuttgart u. a. 1971.
 - Podiumsdiskussion. In: Aufgabe Zukunft: Qualität des Lebens, Bd. 7: Qualitatives Wachstum. Frankfurt/M. 1973.
- Borchardt, K.*, Die Bedeutung der Infrastruktur für die sozialökonomische Entwicklung. In: *H. Arndt, D. Swatek* (Hrsg.), Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 58. Berlin 1971.
- Strukturwirkungen des Inflationsprozesses. Sonderschrift des IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 38. Berlin 1972.
- Bretschneider, J., Husmann, J., Schnabel, F.*, Handbuch einkommens-, vermögens- und sozialpolitischer Daten. Köln 1970.
- Brinkmann, T.*, Die Haushalts- und Personalkostensituation der Gemeinden. Berichte des Deutschen Industrieinstituts zur Wirtschaftspolitik, Jg. 6 (1972), H. 7.
- Bühl, W. L.*, Einleitung: Entwicklungslinien der Konfliktsoziologie. In: *W. L. Bühl* (Hrsg.), Konflikt und Konfliktstrategie. München 1972.
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung*, Zwischenbericht über den Bildungsgesamtplan und ein Bildungsbudget, Bd. 1. Bonn 1971.
- Bildungsgesamtplan, Bd. 1. Stuttgart 1973.
- Conert, H.*, Gewerkschaften heute. Ordnungsfaktor oder Gegenmacht? Funktion und Strategie der Gewerkschaften im Spätkapitalismus. Offenbach 1971.
- Copic, H.*, Rechtsstaat und Sozialstaat. Recht und Politik, Jg. 2 (1966).
- Crecine, J.*, Governmental Problem Solving. A Computer Simulation of Municipal Budgeting. Chicago 1969.
- Dickertmann, D., Siedenberg, G.*, Konjunkturpolitische Instrumente für Länder und Gemeinden. Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 10 (1971).
- Downs, A.*, Up and down with ecology-the »issue-attention-cycle«. The Public Interest, 1972.
- Drenseck, H. P.*, Grenzen kommunaler Schulden, Stuttgart u. a. 1970.

- Ehmke, H.*, Planung im Regierungsbereich. Aufgaben und Widerstände. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 187 vom 16. 12. 1971.
- Ehrenberg, H.*, Langfristiges Infrastrukturkonzept notwendig. Wirtschaftsdienst, 50. Jg. (1970).
- Zwischen Marx und Markt. Konturen einer infrastrukturorientierten und verteilungswirksamen Wirtschaftspolitik. Frankfurt/M. 1973.
- Ehrlicher, W., Cansier, D.*, Antizyklische Variation der Staatsausgaben als Instrument der Konjunkturpolitik. Wirtschaftsdienst, 52. Jg. (1972).
- Eichler, W.*, Zur Einführung in den demokratischen Sozialismus. Bonn-Bad Godesberg 1972.
- Eisfeld, R.*, Pluralismus zwischen Liberalismus und Sozialismus. Stuttgart u. a. 1972.
- Ellwein, Th.*, Zur Entwicklung der öffentlichen Aufgaben. Die öffentliche Verwaltung, 25. Jg. (1972).
- Ellwein, Th., Zoll, R.*, Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik. Anlageband 8 des Berichts der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts. Baden-Baden 1973.
- Elsner, H.*, Einbeziehung der Gemeinden in die staatliche Konjunkturpolitik. Die öffentliche Verwaltung, 21. Jg. (1968).
- Die Rücklagen der Gemeinden in konjunkturpolitischer Sicht. Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 8 (1969).
- Engelen Kefer, U.*, Arbeitsorientierte Interessen als Grundlegung gewerkschaftlicher Strategien im Rahmen einer emanzipatorischen Gesellschaftspolitik. WSI-Mitteilungen, 26. Jg. (1973).
- Engels, W.*, Die öffentliche Verschwendung. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. 7. 1972.
- Unsere Finanzverfassung begünstigt die Verschwendung. Wirtschaftswoche, Nr. 40/1972.
- Erhard, L., Müller-Armack, A.*, Aktuelle Alternativen zur sozialen Marktwirtschaft. In: *H. Heidermann* (Hrsg.), Langzeitprogramm 4: Kommentare. Bonn-Bad Godesberg 1973.
- Etzioni, A.*, Mixed Scanning: A »Third« Approach to Decision Making. Public Administration Review, Vol. 27 (1967).
- Evers, A., Lehmann, M.*, Politisch-ökonomische Determinanten für Planung und Politik in den Kommunen der Bundesrepublik. Offenbach 1972.
- Fels, G., Schatz, K. W.*, Sektorale Entwicklung und Wachstumsaussichten der westdeutschen Wirtschaft bis 1980. Die Wirtschaft, H. 1/1974.
- Fischer, J.*, Struktur und Entwicklung der Wirtschaft bis 1985 im Bundesgebiet und in Nordrhein-Westfalen, 2. Teil: Arbeitsproduktivität und Arbeitskräftebedarf nach Wirtschaftszweigen. RWI-Mitteilungen, 24. Jg. (1973), H. 4.
- Fischer-Menshausen, H.*, Einige Bemerkungen zur Diskussion über die Finanzreform. Wirtschaftsdienst, 48. Jg. (1968).
- Mittelfristige Finanzplanung im Bundesstaat. In: *J. H. Kaiser* (Hrsg.), Planung III: Mittel und Methoden planender Verwaltung. Baden-Baden 1968.
 - Diskussionsbeitrag. In: Infrastrukturreform als Innenpolitik. Möglichkeiten, Grenzen, Prioritäten. Bergedorfer Gesprächskreis zu Fragen der freien industriellen Gesellschaft, Protokoll Nr. 38. Hamburg 1971.
- Flemig, G. et al.*, Die Lage der westdeutschen Wirtschaft zur Jahreswende 1973/74. Die Weltwirtschaft, H. 2/1973.
- Flohr, H.*, Planungstätigkeit der Planungsabteilung im Bundeskanzleramt. In: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4. 13. Jg. (1972).
- Föhl, C.*, Kritik der progressiven Einkommensbesteuerung. Finanzarchiv, Bd. 14 (1953/54).
- Das Steuerparadoxon. Finanzarchiv, Bd. 17 (1956/57).

- Fraenkel, E.*, Deutschland und die westlichen Demokratien. 5., erw. Aufl. Stuttgart u. a. 1973.
- Frank, J., Roloff, O., Widmaier, H. P.*, Entscheidungen über öffentliche Güter. Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 24 (1973).
- Freund, E.*, Laufende Ausgaben der öffentlichen Verwaltung. Wirtschaft und Statistik 1968.
- Die Neugestaltung der Finanzstatistik ab 1970. Wirtschaft und Statistik 1970.
- Frey, R. L.*, Infrastruktur. Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen. Tübingen, Zürich 1970.
- Finanzpolitik und Verteilungsgerechtigkeit. Finanzarchiv, Bd. 31 (1973).
- Friedrich, A. O.*, Unternehmer bejahen Reformen. Der Arbeitgeber, 22. Jg. (1970).
- Friedrichs, G.*, Podiumsdiskussion. In: Aufgabe Zukunft: Qualität des Lebens, Bd. 7: Qualitatives Wachstum. Frankfurt/M. 1973.
- Fuchs, M.*, Zweckgebundene Zuweisungen – Hilfe oder Last für die Gemeinden? Der Gemeindehaushalt, 70. Jg. (1969).
- Gahlen, B. et al.*, Volkswirtschaftslehre. Eine problemorientierte Einführung. München 1971.
- Gahlen, B.*, Verteilungskampf und Reformpolitik. Gewerkschaftliche Monatshefte, 24. Jg. (1973).
- Galbraith, J. K.*, Gesellschaft im Überfluß. Deutsche Ausgabe, München, Zürich 1970.
- Gamson, W.*, Stable Unrepresentation in American Society. American Behavioral Scientist, Vol. 12 (1968).
- Giersch, H.*, Allgemeine Wirtschaftspolitik. Grundlagen. Wiesbaden 1961.
- Kontroverse Fragen der Wirtschaftspolitik. München 1971.
- Glastetter, W.*, Wachstumskonzeption und politische Ökonomie. Köln 1971.
- Wirtschaftswachstum und Einkommensverteilung. Gewerkschaftliche Monatshefte, 22. Jg. (1971).
- Gloth, H.*, Die Entwicklung des Kommunalkredits. Eine Untersuchung der Beziehungen zum Steueraufkommen. Berlin 1967.
- Görgens, H.*, Sollen die Investitionen des Staates durch Kredite finanziert werden? RWI-Mitteilungen, Jg. 20 (1969).
- Görzig, B.*, Zur Deflationierung des primären Input in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 1968.
- Wachstumspotential und Erwerbstätige in den Wirtschaftsbereichen der Bundesrepublik Deutschland bis 1985. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin 1972.
- Die Verteilungswirkungen der Inflation auf dem privaten und öffentlichen Sektor. Forschungsbericht im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Berlin 1974.
- Görzig, B., Kirner, W.*, Möglichkeiten und Grenzen einer mittelfristigen Einkommenspolitik im Rahmen einer allgemeinen Wirtschaftspolitik. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Beiträge zur Strukturforschung, H. 25. Berlin 1973.
- Gresser, K.*, Probleme der mehrjährigen öffentlichen Finanzplanung. Volkswirtschaftliche Schriften, Nr. 211. Berlin 1974.
- Grevsmühl, J.*, Möglichkeiten und Grenzen der Wachstumspotentialschätzung. WWI-Mitteilungen, 23. Jg. (1970).
- Grottian, P.*, Strukturprobleme staatlicher Planung. Hamburg 1974.
- Grund, W.*, Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes. Grundkonzeptionen, Methoden und ihre Problematik. In: J. H. Kaiser (Hrsg.), Planung III: Mittel und Methoden planender Verwaltung. Baden-Baden 1968.
- Häußermann, H.*, Ursachen und Funktion der kommunalen Finanznot. Blätter für deutsche und internationale Politik, 17. Jg. (1972).
- Die administrative Organisation als Problem politischer Innovation. Leviathan, Jg. 2 (1974).

- Haller, H., Probleme einer konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Finanzausgleichs. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 116. Bd. (1960).
- Neue Motivation der Staatsverschuldung. In: H. Haller, H. C. Recktenwald (Hrsg.), Finanz- und Geldpolitik im Umbruch. Mainz 1969.
- Hankel, W., Probleme der Finanzierung von langfristigen staatlichen Infrastrukturinvestitionsprogrammen. In: H. Arndt, D. Swatek (Hrsg.), Grundfragen der Infrastrukturplanung in der wachsenden Wirtschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 58. Berlin 1971.
- Hansmeyer, K. H., Der öffentliche Kredit. 2. Aufl. Frankfurt/M. 1970.
- Die mittelfristige Finanzplanung – ein neues Instrument der Wirtschaftspolitik? In: E. Dürr (Hrsg.), Neue Wege der Wirtschaftspolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 67. Berlin 1972.
 - Nicht-marktwirtschaftliche Allokationsmechanismen und die Rolle politischer und wirtschaftlicher Macht. In: H. K. Schneider, Ch. Watrin (Hrsg.), Macht und ökonomisches Gesetz. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 74/II. Berlin 1974.
- Harms, U., Die Forderung eines konstanten Staatsanteils am Bruttosozialprodukt. Hamburg 1970.
- Hartwich, H. H., Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo. Köln, Opladen 1970.
- Heckhausen, S., Ausgaben- oder einnahmenorientierte Finanzpolitik als Konzept der Konjunktursteuerung? Konjunkturpolitik, 20. Jg. (1974).
- Hedtkamp, G., Bestimmungsgründe für Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben. In: H. Timm, H. Haller (Hrsg.), Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 47. Berlin 1967.
- Heidermann, H., Methodisches zum Langzeitprogramm. Die Neue Gesellschaft, 19. Jg. (1972).
- Heinemann, K., Technik und Macht bürokratischer Organisationen. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 92 (1972).
- Heiss, M., Gewerkschaftliche Tarifpolitik. Gewerkschaftliche Monatshefte, 24. Jg. (1973).
- Henke, K. D., Konjunkturgerecht? Wirtschaftswoche, Nr. 28/1973.
- Henschel, R., Die wirtschaftspolitischen Aufgaben der siebziger Jahre. Gewerkschaftliche Monatshefte, 21. Jg. (1970).
- Unterschiede in den wirtschaftspolitischen Zielprojektionen der Bundesregierung und des DGB. Gewerkschaftliche Monatshefte, 21. Jg. (1970).
 - Einkommensumverteilung – Hoffnung oder Utopie? Gewerkschaftliche Monatshefte, 22. Jg. (1971).
 - Autonome Einkommenspolitik und Wirtschaftsplanung. Gewerkschaftliche Monatshefte, 23. Jg. (1972).
 - Kritik an gewerkschaftlichen Verteilungsvorstellungen. Gewerkschaftliche Monatshefte, 24. Jg. (1973).
- Hettlage, K. M., Geldentwertung und Staatshaushalt. IFO-Schnelldienst, Nr. 28/1973.
- Himmelmann, G., Zukunft der Gewerkschaften und Strategie der gewerkschaftlichen Politik. WSI-Mitteilungen, 26. Jg. (1973).
- Höhen, W., Die Belastung der Löhne und Gewinne mit persönlichen Abgaben seit 1960. WWI-Mitteilungen, 22. Jg. (1969).
- Gedanken zum Konzept eines Langzeitprogramms. Gewerkschaftliche Monatshefte, 23. Jg. (1972).
- Hoffmann, U., Begriffe, Struktur und Wachstum der öffentlichen Investitionen. IFO-Institut für Wirtschaftsforschung. Studien zur Finanzpolitik. H. 5. München 1967.

- Struktur und Wachstum der öffentlichen Investitionen. *Wirtschaftskonjunktur*, 19. Jg. (1967).
- Struktur und Wachstum der kommunalen Investitionen. *Wirtschaftskonjunktur*, 21. Jg. (1969).
- Husmann, J.*, Einkommen – symmetrisch. *Der Arbeitgeber*, 22. Jg. (1970).
- Arbeitnehmer begünstigt. *Der Arbeitgeber*, 23. Jg. (1971).
- Jochimsen, R.*, Strategie der wirtschaftspolitischen Entscheidung. *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 99 (1967).
- Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung. *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 97 v. 16. 7. 1970.
- Planung im staatlichen Bereich. *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 113 v. 23. 7. 1971.
- Die erste Langfristplanung einer Partei. *Die Neue Gesellschaft*, Bd. 19 (1972).
- Planung der Aufgabenplanung. In: *Finanzpolitik und Landesentwicklung*. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 84. Hannover 1972.
- Jürgensen, H.*, Bemerkungen zu Wachstums- und Verteilungseffekten privater und öffentlicher Investitionen. In: *E. Schneider* (Hrsg.), *Wirtschaftskreislauf und Wirtschaftswachstum*. Tübingen 1966.
- Kade, G.*, Planung und Finanzierung der Zukunft. In: *Aufgabe Zukunft: Qualität des Lebens*, Bd. 7: Qualitatives Wachstum. Frankfurt/M. 1973.
- Karehnke, H.*, Zur Ministerialorganisation nach Programmen. *Die öffentliche Verwaltung*, 27. Jg. (1974).
- Karrenberg, H.*, Das Nachfrageverhalten der Gebietskörperschaften im Funktionsbereich Allgemeine Verwaltung. *RWI-Mitteilungen*, 23. Jg. (1972).
- Katzerle, S.*, Infrastruktur und Wirtschaftsordnung. *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 22. Jg. (1971).
- Kistner, P.*, Die Bundesstaatsproblematik der Regierungsprogramme und Regierungspläne. In: *Regierungsprogramme und Regierungspläne*. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 51. Berlin 1973.
- Kittner, M.*, Ökonomische, rechtliche und strategische Aspekte gewerkschaftlicher Lohnpolitik. *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 24. Jg. (1973).
- Klönne, V.*, Sozialdemokratie – eine Agentur kapitalistischer Interessen? In: *R. Kühnl* (Hrsg.), *Der bürgerliche Staat der Gegenwart. Formen bürgerlicher Herrschaft II*. Reinbek 1972.
- Klüber, F.*, Die Sozialstaatsklausel des Bonner Grundgesetzes und ihre gesellschaftspolitischen Konsequenzen. *Jahrbuch des Instituts für christliche Sozialwissenschaften*, Bd. 3 (1962).
- Köpping, W.*, Mehr Klarheit! Und konsequentere Politik. *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 23. Jg. (1972).
- Körber, K.*, Lohnstopp und Rationalisierung im öffentlichen Dienst. In: *O. Jacobi, W. Müller-Jentsch, E. Schmidt* (Hrsg.), *Gewerkschaften und Klassenkampf*. Kritisches Jahrbuch 1972. Frankfurt/M. 1972.
- Körner, H.*, Die gesellschaftliche Dimension der Wirtschaftspolitik. *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, Bd. 22 (1971).
- Körner, J.*, Steuerflut treibt Steuerquote auf 23,8%. *IFO-Schnelldienst*, Nr. 8/1973.
- Lohnsteuerzähler vergolden die Staatskassen. *IFO-Schnelldienst*, Nr. 38/1973.
- 1974: Höchste Steuerquote seit Bestehen der Bundesrepublik. *IFO-Schnelldienst*, Nr. 6/1974.

- Aufkommenselastizität des Steuersystems – Bremse für Reformvorhaben? IFO-Schnelldienst, Nr. 28/1974.
- Kohl, H., Infrastrukturreform als Innenpolitik. Möglichkeiten, Grenzen, Prioritäten. Bergedorfer Gesprächskreis zu Fragen der freien industriellen Gesellschaft, Protokoll Nr. 38, Hamburg 1971.
- Pluralismuskritik in der Bundesrepublik. Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B 12/1970.
- Kommission der Deutschen Postgewerkschaft, Selbstverständnis der Gewerkschaften. Gewerkschaftliche Monatshefte, 22. Jg. (1971).
- Kormanicki, J., Neuhaus, K. H., Der Staatssektor in der Input-Output-Rechnung. Schriftenreihe des RWI, H. 32. Berlin 1972.
- Krämer, H. et al., Gemeindehaushalt und Konjunktur. Düsseldorf, Köln, Opladen 1966.
- Krumsieck, R., Die Gemeinden und das Dotationswesen. Der Städtetag, Jg. 22 (1969).
- Zwischenbericht zur Gemeindefinanzreform. Archiv für Kommunalwissenschaften, 10. Jg. (1971).
- Krumsieck, R., Lenz, D., Wimmer, S., Kommunaler Investitionsbedarf 1971-1980. Neue Schriften des Deutschen Städtetages, H. 27. Stuttgart u. a. 1967.
- Krupp, H. J., Kritik der überbetrieblichen Ertragsbeteiligungspläne. In: K. H. Pitz (Hrsg.), Das Nein zur Vermögenspolitik. Gewerkschaftliche Argumente und Alternativen zur Vermögensbildung. Reinbek 1974.
- Küster, G. H., Strukturelle Komponenten in der Inflationserklärung. In: M. Krüper (Hrsg.), Investitionskontrolle gegen die Konzerne? Reinbek 1974.
- Kunze, J., Finanzierung der inneren Reformen und ökonomisches System am Beispiel der Bildungsreform. Diss. Berlin 1973.
- Langheinrich, C., Entwicklung und Struktur der Staatsausgaben. Eine Realanalyse, dargestellt am Beispiel Deutschlands in den Jahren 1900-1967. Diss. Bonn 1970.
- Langzeitprogramm 1: Texte, Teil 1: Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1973-1985.
- Laux, E., Eignung der herkömmlichen Organisation der Ministerien zur Erfüllung ihrer Aufgaben. In: Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 52. Berlin 1973.
- Leibholz, G., Rincke, H. J., Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl. Köln 1971.
- Leminsky, G., Die vermögenspolitischen Alternativen der überbetrieblichen Ertragsbeteiligung. WWI-Mitteilungen, 24. Jg. (1971).
- Gewerkschaftsreform und gesellschaftlicher Wandel. Gewerkschaftliche Monatshefte, 22. Jg. (1971).
- Gewerkschaften und Planung. Gewerkschaftliche Monatshefte, 24. Jg. (1973).
- Die Zukunft der Gewerkschaften in der Wohlstandsgesellschaft. In: Aufgabe Zukunft: Qualität des Lebens, Bd. 9: Zukunft der Gewerkschaften. Frankfurt/M. 1974.
- Finanzierung von kollektiven Gütern. In: Aufgabe Zukunft: Qualität des Lebens, Bd. 7: Qualitatives Wachstum. Frankfurt/M. 1973.
- Leminsky, G., Otto, B., Politik und Programmatik des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Köln 1974.
- Lenk, R., Parsche, R., Spanakakis, G., Auch der Staat kein Inflationsgewinner. IFO-Schnelldienst, Nr. 29/1973.
- Lenz, D., Determinanten des Personalaufwandes in den kommunalen Haushalten. Der Städtetag, Jg. 24 (1971).
- Haushaltsanalyse 1971. Der Städtetag, Jg. 24 (1971).
- Haushaltsanalyse 1973. Der Städtetag, Jg. 26 (1973).

- Konjunktursteuerung mit Schlüsselzuweisungen. Der Städtetag, Jg. 26 (1973).
- Haushaltsanalyse 1974. Der Städtetag, Jg. 27 (1974).
- Lindblom, C. E.*, The Science of »Muddling Through«. Public Administration Review, Vol. 19 (1959).
- Littmann, K.*, Strukturen und Entwicklung der staatlichen Aktivität in der Bundesrepublik Deutschland, 1950-1970. In: *F. Neumark* (Hrsg.), Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 30/II. Berlin 1964.
- Definition und Entwicklung der Staatsquote (Literaturanalyse). Gutachten im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Hamburg 1974.
- Loderer, E.*, Reformprogramme und Lebensqualität. Gewerkschaftliche Monatshefte, 24. Jg. (1973).
- Qualität des Lebens und Gewerkschaften. In: Aufgabe Zukunft: Qualität des Lebens, Bd. 1: Qualität des Lebens. Frankfurt/M. 1973.
- Qualität des Lebens statt Vermögenspolitik. In: *K. H. Pitz* (Hrsg.), Das Nein zur Vermögenspolitik. Gewerkschaftliche Argumente und Alternativen zur Vermögensbildung. Reinbek 1974.
- Löbke, K.*, Ein System gesamtwirtschaftlicher Wirkungen der staatlichen Aktivität. RWI-Mitteilungen, 23. Jg. (1972).
- Die Einkommensverteilung in den Zielprojektionen des BMWF, des DGB und des GDGW. RWI-Mitteilungen, 23. Jg. (1972).
- Löbke, K., Roth, A.*, Methoden der mittelfristigen Steuervorausschätzungen. Schriftenreihe des RWI, H. 30. Berlin 1971.
- Lompe, K.*, Gesellschaftspolitik und Planung. Freiburg 1971.
- Losacker, L.*, Wachsende Gemeinbedürfnisse. Der Arbeitgeber, 23. Jg. (1971).
- Lowi, Th.*, The Public Philosophy: Interest-Group Liberalism. The American Political Science Review, Vol. 61 (1967).
- Lührs, G.*, Grundwerte des demokratischen Sozialismus. Die Neue Gesellschaft, 19. Jg. (1972).
- Langzeitprogramm und ökonomisches Wachstum. In: *H. Heidermann* (Hrsg.), Langzeitprogramm 2: Kritik. Bonn-Bad Godesberg 1972.
- Luhmann, N.*, Lob der Routine. In: *N. Luhmann*, Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung. Opladen 1971.
- Die Knappheit der Zeit und die Vordringlichkeit des Befristeten. In: *N. Luhmann*, Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung. Opladen 1971.
- Maass, J.*, Die Flexibilität der öffentlichen Ausgaben. Opladen 1973.
- Marchal, P.*, Gewerkschaften im Zielkonflikt. Stuttgart 1972.
- Markmann, H.*, Wirtschaftspolitische Bestimmungsgründe der Lohnbildung aus der Sicht der Gewerkschaften. In: *H. Arndt* (Hrsg.), Lohnpolitik und Einkommensverteilung. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 51. Berlin 1969.
- Matzerath, H.*, Konjunkturrat und Finanzplanungsrat. Zum Wandel der kommunalen Position im modernen Bundesstaat. Archiv für Kommunalwissenschaften, 11. Jg. (1972).
- Mayer, E.*, Theorien zum Funktionswandel der Gewerkschaften. Frankfurt/M. 1973.
- Mayntz, R., Scharpf, F. W.*, Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik. In: *R. Mayntz, F. W. Scharpf* (Hrsg.), Planungsorganisation. Zur Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München 1973.
- Vorschläge zur Reform der Ministerialorganisation. In: *R. Mayntz, F. W. Scharpf* (Hrsg.), Planungsorganisation. Zur Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München 1973.
- Mengert, F.*, Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden für Investitionen in den Jahren 1950-1963. Wirtschaft und Statistik 1963.

- Menzel, E.*, Die Sozialstaatlichkeit als Verfassungsprinzip der Bundesrepublik. Die öffentliche Verwaltung, 25. Jg. (1972).
- Mey, H.*, Marktwirtschaft und Demokratie. Betrachtungen zur Grundlegung der Bundesrepublik. Vierteljahresschrift für Zeitgeschichte, 19. Jg. (1971).
- Miliband, R.*, Der Staat in der kapitalistischen Gesellschaft. Frankfurt/M. 1972.
- Molitor, B.*, Die Bewährungsprobe des Steuersystems. Gewerkschaftliche Monatshefte, 22. Jg. (1971).
- Unsoziale Staatsverschuldung? Wirtschaftsdienst, 51. Jg. (1971).
 - Öffentliche Leistungen in verteilungspolitischer Sicht. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 93. Jg. (1973).
 - Öffentliche Armut – privater Reichtum. Ordo, Bd. 24 (1973).
- Mückl, W. J.*, Steuerpolitik und Konjunkturstabilisierung. Der Bürger im Staat, Nr. 21 (1971).
- Müller-Armack, A.*, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Freiburg 1966.
- Narjes, K. H.*, Wenn Glück verordnet wird. Kritische Anmerkungen zu den Zukunftsvorstellungen der Sozialdemokraten. In: *H. Heidermann* (Hrsg.), Langzeitprogramm 4: Kommentare. Bonn-Bad Godesberg 1973.
- Naschold, F.*, Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen. In: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4. 13. Jg. (1972).
- Gesellschaftsreform und politische Planung. In: *F. Naschold, W. Vöth* (Hrsg.), Politische Planungssysteme. Opladen 1973.
- Naschold, F. et al.*, Untersuchung zur mehrjährigen Finanzplanung des Bundes im Hinblick auf die Reform von Planungs- und Entscheidungsprozessen im Bereich der Bundesregierung. Zwischenbericht. Konstanz 1970.
- Untersuchung zur mehrjährigen Finanzplanung des Bundes. Bonn 1971.
- Neuhaus, K. H.*, Die Ausgaben der Gebietskörperschaften in den Jahren 1954-1967. RWI-Mitteilungen, 23. Jg. (1972).
- Neumann, L. F.*, Prolegomena zu den sozialphilosophischen, wissenschaftstheoretischen und sozialpsychologischen Grundlagen des freiheitlichen, demokratischen Sozialismus. In: *H. Flohr, K. Lompe, L. F. Neumann* (Hrsg.), Freiheitlicher Sozialismus. Beiträge zu seinem heutigen Selbstverständnis. Bonn-Bad Godesberg 1973.
- Neumark, F.*, Schleichende Inflation und Fiskalpolitik. In: *F. Neumark*, Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates. Tübingen 1961.
- Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen. Wiesbaden 1968.
 - Problematik der Steuerfinanzierung. Wirtschaftsdienst, 50. Jg. (1970).
 - Infrastrukturpolitik. Wirtschaftswoche/Der Volkswirt, Nr. 40/1970.
- Nicolauss, K.*, Der Parlamentarische Rat und das Sozialstaatspostulat. Politische Vierteljahresschrift, 15. Jg. (1974).
- Niskanen, W. A.*, Why New Methods of Budgeting Choices? Administrative Aspects. Public Administration Review, Vol. 31 (1972).
- Noe, C.*, Chancen und Bedingungen einer Strukturpolitik aus einem Guß. Die Neue Gesellschaft, 17. Jg. (1970).
- Oberhauser, A.*, Die konjunkturpolitische Bedeutung der öffentlichen Finanzwirtschaften und ihre finanz- und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen. In: *H. Haller* (Hrsg.), Probleme der Haushalts- und Finanzplanung. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 52. Berlin 1969.
- Staatsverschuldung negativ. Wirtschaftsdienst, 50. Jg. (1970).
- Oelgarth, B.*, Konjunkturpolitische Pflichten der Gemeinden und die Garantie ihrer Wahrnehmung durch die Länder. Deutsches Verwaltungsblatt, 85. Jg. (1970).

- Oertzen, P. v., Die Zukunft des Godesberger Programms. Zur innerparteilichen Diskussion der SPD. In: H. Flohr, K. Lompe, L. F. Neumann (Hrsg.), Freiheitlicher Sozialismus. Beiträge zu seinem heutigen Selbstverständnis. Bonn-Bad Godesberg 1973.
- Offe, C., Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Frankfurt/M. 1972.
- »Krisen des Krisenmanagement«: Elemente einer politischen Krisentheorie. In: M. Jänicke (Hrsg.), Herrschaft und Krise. Beiträge zur politikwissenschaftlichen Krisenforschung. Opladen 1973.
- Offe, C., Ronge, V., Fiskalische Krise, Bauindustrie und die Grenzen staatlicher Ausgaben-rationalisierung. Leviathan, Jg. 1 (1973).
- Ott, A. E., Wagner, A., Materialien zu den Wachstumszyklen in der Bundesrepublik Deutschland. In: A. E. Ott (Hrsg.), Wachstumszyklen. Über die neue Form der Konjunkturschwankungen. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 71. Berlin 1973.
- Parsche, R., Überwiegend prozyklische Verschuldung der Gemeinden. IFO-Schnelldienst, Nr. 2/1974.
- Pitz, K. H., Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand – eine Fata Morgana. Gewerkschaftliche Monatshefte, 23. Jg. (1972).
- Zusammenhänge zwischen Vermögens-, Steuer- und Reformpolitik. Sozialer Fortschritt, Jg. 21 (1972).
- Pöhl, K. O., Kein Geld für Reformen? Die Neue Gesellschaft, 18. Jg. (1971).
- Porzner, K., Zur Finanzierungsproblematik. Die Neue Gesellschaft, 20. Jg. (1973).
- Raabe, K. H., Projektionen der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung. Methoden und Verfahren. BMWI-Texte. Bonn 1969.
- Schätzung eines »Korridors« für den Sektor Staat. Wirtschaftsdienst, 51. Jg. (1971).
- Gesamtwirtschaftliche Prognosen und Projektionen als Hilfsmittel der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland (Mskr.).
- Raske, W., Die kommunalen Investitionen in der Bundesrepublik. Struktur, Entwicklung, Bedeutung. Stuttgart u. a. 1971.
- Recktenwald, H. C., Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik. In: H. König (Hrsg.), Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 26. Berlin 1962.
- Staatswirtschaft in säkularer Entwicklung. Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 15. Jahr (1970).
- Entwicklungen und Grenzen der Infrastrukturausgaben. In: R. Jochimsen, U. E. Simonis (Hrsg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturausgaben. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 54. Berlin 1970.
- Riese, H., Ordnungsidee und Ordnungspolitik. Kritik einer wirtschaftspolitischen Konzeption. Kyklos, Vol. 25 (1972).
- Rietdorf, F., Die Gemeinschaftsaufgaben – ein Schritt zur gemeinsamen Aufgabenplanung von Bund und Ländern? Die öffentliche Verwaltung, 25. Jg. (1972).
- Ronge, V., Schmiege, G., Restriktionen politischer Planung. Frankfurt/M. 1973.
- Restriktionsanalyse staatlichen Handelns am Beispiel des Widerspruchs zwischen Konjunkturpolitik und Infrastrukturpolitik. Referat zum wissenschaftlichen Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaften in Hamburg, 1973.
- Rothschild, K., Einkommenspolitik oder Wirtschaftspolitik? In: E. Schneider (Hrsg.), Probleme der Einkommenspolitik. Tübingen 1965.
- Rürup, B., Öffentliche Armut bei privatem Reichtum? Die falsche Frage. Steuer und Wirtschaft, 50. Jg. (1973).
- Scharpf, F. W., Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung. Konstanz 1970.
- Planung als politischer Prozeß. Die Verwaltung, 4. Bd. (1971).
- Reformpolitik im Spätkapitalismus. Die Neue Gesellschaft, Jg. 19 (1972).

- Komplexität als Schranke der politischen Planung. In: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4, 13. Jg. (1972).
- Koordinationsplanung und Zielplanung. In: R. Mayntz, F. W. Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München 1973.
- Schatz, H., Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien: Die Entwicklung der politischen Planung auf Bundesebene. In: R. Mayntz, F. W. Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München 1973.
- Probleme politischer Planung im Regierungssystem der BRD. Problemskizze im Auftrage der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Bonn 1973.
- Schick, A., Systems Politics and Systems Budgeting. Public Administration Review, Vol. 29 (1969).
- From Analysis to Evaluation. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 394 (1971).
- A Death in Bureaucracy: The Demise of Federal PPB. Public Administration Review, Vol. 33 (1973).
- Schiller, K., Stetiges Wirtschaftswachstum als ökonomische und politische Aufgabe. In: K. Schiller, Der Ökonom und die Gesellschaft. Stuttgart 1964.
- Stabilität beginnt beim Staat. Reden zur Wirtschafts- und Finanzpolitik. 9. BMWI-Texte. Bonn 1971.
- Schlecht, O., Erfahrungen und Lehren aus dem jüngsten Konjunkturzyklus. Walter Eucken Institut. Vorträge und Aufsätze 35. Tübingen 1972.
- Investitionssteuerung über den Markt oder über Wirtschaftsräte. In: M. Krüper (Hrsg.), Investitionskontrolle gegen die Konzerne? Reinbek 1974.
- Schmahl, H. J., Erstmals Stagflation in der Bundesrepublik Deutschland. Ursachen und Konsequenzen. Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 17. Jahr (1972).
- Schmidt, H., Anmerkungen zur Absicht eines sogenannten Langzeitprogramms. Die Neue Gesellschaft, 18. Jg. (1971).
- Zwischenbericht über die Arbeit der Kommission Langzeitprogramm. Bonn 1971.
- Theorie und Thesen der Finanzpolitik. Handelsblatt, Nr. 169 vom 3. 9. 1973.
- Schmidt, K., Wille, E., Die mehrjährige Finanzplanung. Wunsch und Wirklichkeit. Tübingen 1970.
- Schmidt, V., Finanz- und Aufgabenplanung als Instrumente der Regierungsplanung. Die Verwaltung, 6. Bd. (1973).
- Schneider, H. K., Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft. In: H. Besters (Hrsg.), Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik. Berlin 1967.
- Schoen, H. D., Das andere Godesberg. Monatsblätter für freiheitliche Wirtschaftspolitik, 18. Jg. (1972).
- Schoenebeck, W. M., Möglichkeiten des Einsatzes der kommunalen Finanzen als Mittel der Konjunkturpolitik. Diss. Bonn 1973.
- Schröder, D., Die Größenordnung der öffentlichen Ausgaben für die Infrastruktur in der Bundesrepublik Deutschland bis 1985. In: R. Jochimsen, U. E. Simonis (Hrsg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 54. Berlin 1970.
- Wachstum und Gesellschaftspolitik. Gesellschaftspolitische Grundlagen der längerfristigen Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums. Prognos Studien 4. Stuttgart u. a. 1971.

- Seemann, K., Planungsprobleme in der Bundesregierung der sozial-liberalen Koalition. Köln 1971.
- Managementprobleme für die politische Führung in der industriellen Gesellschaft. Köln 1973.
- Seitenzahl, R., Einkommensstatistik und Einkommensentwicklung im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Gewerkschaftliche Monatshefte, 21. Jg. (1970).
- Einige Bemerkungen über die mögliche zukünftige Rolle gewerkschaftlicher Tariflohnpolitik. WSI-Mitteilungen, 26. Jg. (1973).
- Senf, P., Die Reform der öffentlichen Haushaltsgebarung zur Erhöhung der Transparenz. In: H. Haller (Hrsg.), Probleme der Haushalts- und Finanzplanung. Schriften des Vereins für Sozialpolitik N.F., Bd. 52. Berlin 1969.
- Sharkansky, I., The Politics of Taxing and Spending. Indianapolis, New York 1969.
- The Routines of Politics. New York 1970.
- Simonis, U. E., Infrastrukturinvestitionen in Japan. Zum Problem des sozialen Gleichgewichts in der modernen Industriegesellschaft. Internationales Asienforum, Vol. 3 (1972).
- Sontheimer, K., Zur neueren Kritik an der Theorie der pluralistischen Gesellschaft. In: E. Fraenkel, K. Sontheimer, B. Crick, Theorie und Kritik der pluralistischen Demokratie. Bonn 1970.
- Steger, U., Konsequenzen einer Investitionslenkung für die Gewerkschaften. Gewerkschaftliche Monatshefte, 24. Jg. (1973).
- Steinberg, R., Die Interessenverbände in der Verfassungsordnung. Politische Vierteljahresschrift, 14. Jg. (1973).
- Stirnberg, L., Bemerkungen zum Problem der Beziehungen zwischen Trend und Zyklus. In: B. Gahlen (Hrsg.), Wachstumszyklen und Einkommensverteilung. Tübingen 1974.
- Streek, W., Das Dilemma der Organisation. Tarifverbände zwischen Interessenvertretung und Stabilitätspolitik. In: W. Meissner, L. Unterseher (Hrsg.), Verteilungskampf und Stabilitätspolitik. Stuttgart u.a. 1972.
- Streissler, E., Die schleichende Inflation als Phänomen der politischen Ökonomie. Zürich 1973.
- Suhr, D., Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Der Staat, Bd. 9 (1970)
- Szeplabi, M., Das Gesellschaftsbild der Gewerkschaften. Stuttgart 1973.
- Theis, A., Überlegungen zur Reorganisation der politischen Planung auf der Ebene des Regierungschefs und der Ministerien. In: R. Mayntz, F. W. Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München 1973.
- Thiel, E., Die mangelnde Eignung der volkswirtschaftlichen Steuerquote als wirtschaftspolitische Zielgröße. Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 16. Jahr (1970).
- Thoben, C., Staatliche Bauinvestitionen – Kein Mittel zur Konjunktursteuerung? RWI-Mitteilungen, 24. Jg. (1973).
- Timm, H., Gemeindefinanzpolitik in den Wachstumszyklen: Finanzarchiv, Bd. 29 (1969).
- Vetter, H. O., Die Bedeutung des DGB-Grundsatzprogramms für die Politik der deutschen Gewerkschaftsbewegung. Gewerkschaftliche Monatshefte, 21. Jg. (1970).
- Rede auf dem dritten außerordentlichen Kongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gewerkschaftliche Monatshefte, 22. Jg. (1971).
 - Gewerkschaftliche Forderungen an die politischen Parteien. Gewerkschaftliche Monatshefte, 23. Jg. (1972).
 - Wo stehen wir? Aufgabe der Gewerkschaften in der heutigen Zeit. 9. ordentlicher Gewerkschaftstag der Gewerkschaft Holz und Kunststoff am 5. 9. 1973 in Freiburg (Mskr.).

- Vogt, W., Zur langfristigen ökonomischen Entwicklung eines kapitalistischen Systems. Leviathan, Jg. 1 (1973).
- Voigtländer, H., Die Finanzzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände in konjunkturpolitischer Sicht. Archiv für Kommunalwissenschaften, 9. Jg. (1970).
- Wagener, F., Regierungsprogramme und Regierungspläne in Bund und Ländern. In: Regierungsprogramme und Regierungspläne. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 51. Berlin 1973.
- System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden (Mskr.).
- Wagner, A., Die Wachstumszyklen in der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen 1972.
- Wahl, R., Notwendigkeit und Grenzen der langfristigen Aufgabenplanung. Der Staat, 11. Bd. (1972).
- Weinberger, B., Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung. Der Städtetag, Jg. 21 (1968).
- Weingart, P., Zukunft der Gewerkschaften oder Gewerkschaften der Zukunft? Über die Notwendigkeit theoretischer Reflexion gewerkschaftlicher Politik. Gewerkschaftliche Monatshefte, 22. Jg. (1971).
- Weitzel, O., Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland. Diss. Erlangen-Nürnberg 1967.
- Wertz, H., Huber, L., Rau, H., Für die Bundesländer ist ihre Finanzautonomie unantastbar. Handelsblatt, Nr. 128 vom 20. 9. 1973.
- Widmaier, H. P., Warum der Wohlfahrtsstaat in die politische Krise treibt. Wirtschaftswoche/Der Volkswirt, Nr. 31/1972.
- Wildavsky, A., The Theory of the Budgetary Process. Boston 1964.
- Willke, G., Überlegungen zu einer zielorientierten Finanzplanung. Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B 35/1972.
- Willms, E. F., Die Finanzierung der Staatsausgaben bei steigenden Preisen. Finanzarchiv, Bd. 31 (1973).
- Wilms, E. H., Probleme einer konjunkturgerechten Gestaltung der Gemeindefinanzen. Diss. Freiburg 1968.
- Wittmann, W., Einführung in die Finanzwissenschaft, 1. Teil: Die öffentlichen Ausgaben. Stuttgart 1970.
- Wolff, R. P., Das Elend des Liberalismus. Frankfurt/M. 1969.
- Woll, A., Wachstum als Ziel der Wirtschaftspolitik. Walter Eucken Institut. Vorträge 22. Tübingen 1968.
- Wollner, F., Wachstum und die Folgen. In: R. Scharping, F. Wollner (Hrsg.), Demokratischer Sozialismus und Langzeitprogramm. Diskussionsbeiträge zum Orientierungsrahmen '85 der SPD. Reinbek 1973.
- Zapf, W., Zur Messung der öffentlichen Armut. (Mskr.), 1972.
- Zur Messung der Lebensqualität. Zeitschrift für Soziologie, Jg. 1 (1972).
- Zeitel, G., Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunalverschuldung. In: H. C. Recktenwald (Hrsg.), Finanzpolitik. Köln, Berlin 1969.
- Kommunale Finanzstruktur und gemeindliche Selbstverwaltung. Archiv für Kommunalwissenschaften, 9. Jg. (1970).
- Zimmermann, H., Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung. Basel, Tübingen 1970.
- Die Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Finanzarchiv, Bd. 32 (1973).
- Zimmermann, H., Henke, K.-D., Stellungnahme zu dem Gutachten »Untersuchung zur mehrjährigen Finanzplanung des Bundes« von F. Naschold et al. Marburg (o. J.).

Zunker, A., Finanzplanung und Bundeshaushalt. Zur Koordinierung und Kontrolle durch den Bundesfinanzminister. Frankfurt/M., Berlin 1972.

II. Materialien

- Abschlußbericht der Bundesregierung über das erste Konjunkturprogramm und das zweite Programm für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen 1967/68. BT-Drucksache V/3630.
- Arbeitsgruppe »Bedarfsermittlung« des Finanzplanungsrates, Die längerfristige Entwicklung des öffentlichen Bedarfs. Zwischenbericht. Bonn 1972.
- Baustatistisches Jahrbuch 1973. Hrsg.: Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, Frankfurt/M.
- Bericht über den Stand der Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildungsplanung. BT-Drucksache V/2166.
- BMWF-Projektion, Projektion der Bauinvestitionen nach Bausparten bis 1985. Bonn 1971.
- Das Reformprogramm der Bundesregierung. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU betr. Arbeitsprogramm der Bundesregierung zu innenpolitischen Vorhaben; inkl. Übersicht über das Reformprogramm der Bundesregierung. BT-Drucksache VI/1953.
- Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 23 vom 23. 3. 1972.
- Die Einnahmen der Gebietskörperschaften seit 1960. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 8/1971.
- Die Entwicklung der öffentlichen Investitionsausgaben seit 1961. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 4/1972.
- Die Gebietskörperschaften im Konjunkturverlauf. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 11/1973.
- Die Gemeindefinanzen in den letzten Jahren. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 12/1970.
- Die Investitionen der Gebietskörperschaften und des Lastenausgleichsfonds. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 8/1959.
- Die öffentlichen Investitionsausgaben in den Jahren 1959 bis 1963. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 8/1964.
- Die Personalausgaben der Gebietskörperschaften. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 7/1972.
- Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 4/1967.
- DGB-Projektion 1970-1974 vom 12. 11. 1969, Die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsmöglichkeiten in der Bundesrepublik Deutschland.
- Einkommenschichtung sozialer Gruppen in der Bundesrepublik Deutschland 1950-1970. DIW-Wochenbericht 34/1973.
- Enquete über die Bauwirtschaft, Bd. I-III. Berlin 1973.
- Finanzbericht 1969, 1971, 1972, 1973, 1974. Herausgegeben vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn.
- Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 1972-1976, Mai 1973.
- Finanzplan des Bundes 1968 bis 1972. BT-Drucksache V/3299.
- Finanzplan des Bundes 1969 bis 1973. BT-Drucksache VI/301.
- Finanzplan des Bundes 1970 bis 1974. BT-Drucksache VI/1101.
- Finanzplan des Bundes 1971 bis 1975. Finanzbericht 1972, S. 127 ff.

Finanzplan des Bundes 1972 bis 1976. BT-Drucksache 7/370.

Finanzplan des Bundes 1973 bis 1977. BT-Drucksache 7/1101.

Finanzwissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen, Gutachten zur Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen, H. 20. Bonn 1972.

Forschungsbericht IV/Bd. 3: Materialien. BT-Drucksache VI/3251.

Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1970, 1971.

Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart u.a. 1966.

Investitionsprogramm des Bundes 1970 bis 1974. BT-Drucksache, VI/1968.

Investitionsprogramm des Bundes für die Jahre bis 1973. BT-Drucksache VI/1169.

Jahresbericht des Bundesverbandes der Deutschen Arbeitgeberverbände 1971, 1973.

Jahreswirtschaftsbericht 1969. BT-Drucksache V/3786.

Jahreswirtschaftsbericht 1970. BT-Drucksache VI/281.

Jahreswirtschaftsbericht 1973. BT-Drucksache 7/225.

Konjunkturbelebung auf überhöhtem Inflationssockel. WSI-Mitteilungen, 26. Jg. (1973), H. 1.

Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst. BT-Drucksache VI/2911.

Materialienband zum Bericht der Lage der Nation 1972. BT-Drucksache VI/3080.

Neuere Entwicklung der kommunalen Finanzen. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 11-12/1970.

Neuere Tendenzen der Gemeindefinanzen. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 7/1973.

Neuere Tendenzen der öffentlichen Verschuldung. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 8/1970.

Öffentliche Haushalte 1973: Konsumtive Ausgaben steigen erneut überdurchschnittlich. DIW-Wochenbericht 21/1973.

Öffentliche Investitionen in der Bundesrepublik Deutschland bis 1985. Prognos report Nr. 6. Basel 1974.

Personalausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden. Wirtschaft und Statistik, H. 7/1967; 5/1971.

Perspektiven des Wirtschaftswachstums in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1985. In: Die wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik. Vierteljahresbericht III/1970.

Projektgruppe Branchenanalyse des Bauhauptgewerbes TU Berlin, Industrialisierung des Bauens unter den Bedingungen des westdeutschen Kapitalismus. Kursbuch 27, Berlin 1972.

Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Erster Bericht zur Reform von Bundesregierung und Bundesverwaltung. Bonn 1969.

Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Dritter Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung. Bonn 1972.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1966. BT-Drucksache V/1160.

ders., Jahresgutachten 1967. BT-Drucksache V/2310.

ders., Jahresgutachten 1968. BT-Drucksache V/3550.

ders., Jahresgutachten 1969. BT-Drucksache VI/100.

ders., Jahresgutachten 1970. BT-Drucksache VI/1470.

ders., Jahresgutachten 1971. BT-Drucksache VI/2847.

ders., Jahresgutachten 1972. BT-Drucksache 612/72.

ders., Jahresgutachten 1973. BT-Drucksache 7/1273.

ders., Sondergutachten zur konjunkturpolitischen Lage im Mai 1973. BT-Drucksache 7/530.

Sozialbericht 1971. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung. Stuttgart u.a. 1971.

Sozialbericht 1972. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung. Stuttgart u.a. 1972.

- Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1: Konten und Standardtabellen 1970, 1971, 1972.
- Strukturbericht 1969 der Bundesregierung. BT-Drucksache V/4564.
- Strukturbericht 1970 der Bundesregierung. BT-Drucksache VI/761.
- Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bericht der Kommission. Baden-Baden 1973.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Kriterien und Konsequenzen der Staatsverschuldung. In: *H. C. Recktenwald* (Hrsg.), Finanzpolitik. Köln, Berlin 1969.
- Zwischenbericht der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages. BT-Drucksache VI/3829.

Reihe Problemorientierte Einführungen

Herausgeber: Diethard B. Simmert

Band 1

Dieter Duwendag / Karl-Heinz Ketterer / Wim Kösters / Rüdiger Pohl / Diethard B. Simmert

Geldtheorie und Geldpolitik

Mit einem Vorwort von Bundesbankpräsident Dr. Karl Klasen

1974. 291 Seiten, kartoniert 32,00 DM

ISBN 3 7663 0025 3

Band 2

Werner Glastetter

Außenwirtschaftspolitik

Mit zahlreichen Schaubildern und Tabellen

1975. 320 Seiten, kartoniert 48,00 DM

ISBN 3 7663 0072 5

Band 3

Dieter Brümmerhoff

Gesamtwirtschaftliches Rechnungswesen

1975. 253 Seiten, kartoniert 23,00 DM

ISBN 3 7663 0083 9

Jeder Band wird durch ein Kompendium relevanter Begriffe aus dem jeweils behandelten Themenbereich abgeschlossen.

Für 1975 und 1976 sind folgende Bände vorgesehen:

N. N.

Finanzwissenschaft

Werner Glastetter / Rüdiger Pohl / Diethard B. Simmert

Konjunkturpolitik

Christoph Zöpel

Strukturpolitik

Heiko Körner

Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik

Ulrich Zachert u. a.

Arbeitsrecht

Bund-Verlag GmbH

WSI-Studien zur Wirtschafts- und Sozialforschung

Studie 22

WSI-Forum

Branchenstrukturanalyse

Zweite Auflage

1974. 100 Seiten, broschiert 9,80 DM

ISBN 3 7663 0033 4

Studie 23

Projektgruppe im WSI

Grundelemente einer Arbeitsorientierten Einzelwirtschaftslehre

1974. 350 Seiten, broschiert 12,80 DM

ISBN 3 7663 0008 3

Studie 24

WSI-Forum

Arbeitsorientierte Einzelwirtschaftslehre contra Kapitalorientierte Betriebswirtschafts- lehre

1974. 272 Seiten broschiert, 12,80 DM

ISBN 3 7663 0009 3

Studie 25

Dr. Werner Glastetter

Die Stellung der Bundesrepublik Deutschland in der Weltwirtschaft

Eine Bestandsaufnahme

1974. 235 Seiten, broschiert 12,80 DM

ISBN 3 7663 0003 2

Studie 26

Dr. Ernst Piehl

Die Europäische Gemeinschaft und das international organisierte Kapital

Zum Verhältnis von politischer Integration
und Kapitalkonzentration

Zweite Auflage

1975. 57 Seiten, broschiert ca. 9,80 DM

ISBN 3 7663 0035 0

Studie 27

WSI-Forum

Stabilisierungspolitik

1974. 287 Seiten, broschiert 12,80 DM

ISBN 3 7663 0055 5

Studie 28

Hartmut Tofaute

Probleme des Personaleinsatzes im öffentlichen Dienst

Zweite Auflage

1975. 238 Seiten, broschiert 18,00 DM

ISBN 3 7663 0070 9

Studie 29

Claus Schäfer / Rainer Skiba /

Hartmut Tofaute

Personalausgaben und Einkommensfin- dung im öffentlichen Dienst

1975. VIII, 146 Seiten,

broschiert 12,80 DM

ISBN 3 7663 0086 5

Studie 30

Claus Schäfer

Öffentlicher Dienst, Staat, Wirtschaft und Gesellschaft

(Erscheint im Sommer 1975)

Studie 31

Die Lebenslage älterer Menschen in der Bundesrepublik Deutschland

1975. ca. 400 Seiten,

broschiert ca. 19,80 DM

(Erscheint im Sommer 1975)

Bund-Verlag GmbH

Die Untersuchung enthält eine empirische Analyse der ökonomischen und politischen Hemmnisse einer Erhöhung der Staatsquote und der Durchsetzbarkeit einer ausgabenintensiven Reformpolitik unter den gegebenen Bedingungen von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Die ökonomischen Hemmnisse resultieren nach Ansicht des Autors aus dem abnehmenden Wachstumsspielraum der Wirtschaft, der daraus folgenden Finanzierungsproblematik, den inflationären Preissteigerungen und den praktizierten Stabilisierungsstrategien des Staates. Auf der politischen Ebene werden die Folgen des Verteilungskampfes und der unzureichenden Problemlösungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems für die ausgabenintensive Reformpolitik analysiert.