

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Klaus Mackscheidt

Alte und neue Wachstumspolitik

Hans Tietmeyer

In welchem Umfang darf sich ein Staat verschulden?

Karl-Heinrich Hansmeyer

Subventionsabbau – ein finanzpolitischer Evergreen

Volker Nienhaus

Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaften

B 18/93

30. April 1993

Klaus Mackscheidt, Dr. rer. pol., geb. 1935; Universitätsprofessor; Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitutes an der Universität zu Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Zur Theorie des optimalen Budgets, Tübingen 1973; Finanzpolitik, Bd. 1 und Bd. 2, Tübingen 1973 und 1978; Budgetwirkungen und Budgetpolitik, Stuttgart 1977; Präferenzen für Staatsausgaben, Baden-Baden 1992.

Hans Tietmeyer, Dr. rer. pol., geb. 1931; seit 1990 Direktoriumsmitglied der Deutschen Bundesbank und seit Herbst 1991 Vizepräsident der Deutschen Bundesbank; 1982-1989 Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, davor Leiter der Abteilung Wirtschaftspolitik im Bundesministerium für Wirtschaft.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen der nationalen und internationalen Finanzwirtschaft sowie zu Problemen einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.

Karl-Heinrich Hansmeyer, Dr. rer. pol., geb. 1930; Universitätsprofessor; Direktor des Seminars für Finanzwissenschaft und des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln.

Veröffentlichen u. a.: Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft, Tübingen 1963; Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1963; Bemerkungen zum Subventionsbericht, in: Finanzarchiv, 30 (1971/72), S. 103-117; Abbau von Subventionen: ein finanzpolitischer Evergreen, in: Wirtschaftsdienst, 53 (1973), S. 125-130; Transferzahlungen an Unternehmen, in: Fritz Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, Tübingen 1977<sup>3</sup>, S. 959-996; zahlreiche Veröffentlichungen zu finanzwissenschaftlichen, regionalwissenschaftlichen, geldpolitischen und umweltpolitischen Fragen.

Volker Nienhaus, Dr. rer. oec., geb. 1951; Professor für Wirtschaftspolitik an der Ruhr-Universität Bochum; Mitdirektor des Instituts für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik und Mitglied des Vorstands des in Gründung befindlichen Instituts für Europäische Wirtschaft der Ruhr-Universität.

Veröffentlichungen u. a.: Politische Ökonomie der Deregulierung, in: Peter Oberender/Manfred E. Streit (Hrsg.), Soziale und ökologische Ordnungspolitik in der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1990; Sozialraum Europa - Hoffnungen, Befürchtungen und Realitäten, Materialien und Beiträge zur europäischen Wirtschaftspolitik, Nr. 4, Trier 1990; Gesundheitswesen im Europäischen Binnenmarkt - Konsequenzen für Fachhandel und Fachhandwerk, in: Orthopädie-Technik, 43 (1992); Die Sozialunion: Eine notwendige Ergänzung der Wirtschafts- und Währungsunion?, in: Rolf Caesar/Hans E. Scharrer, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion? - Perspektiven der Wirtschafts- und Währungsunion, Bonn 1993 (i. V.).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann (abwesend), Hannegret Homberg, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62-65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

## Alte und neue Wachstumspolitik

---

### I. Einführung: Wachstumstheorie und Wachstumspolitik

---

#### 1. Spannungsverhältnisse

Am Anfang der ökonomischen Theorie stand die Erkenntnis, daß man mehr wirtschaftliches Wachstum nur durch den vermehrten Einsatz der volkswirtschaftlichen Leistungskräfte bekommen kann. Danach entdeckte man, daß durch die Arbeitsteilung und durch den marktwirtschaftlichen Wettbewerb der Wohlstand der Nation entscheidend zu verbessern ist. Noch später kam die Erkenntnis, daß es nicht nur auf den betrieblich und wettbewerblich optimalen Einsatz von Arbeit und Kapital ankommt, wenn man hohes Wachstum haben will, sondern daß die Nutzung des technischen Fortschritts besonders zu beachten ist. In der Weiterentwicklung der neoklassischen Wachstumstheorie wird der technische Fortschritt als einer der entscheidenden Wachstumsfaktoren beachtet – aber damit war noch kein Handlungskonzept für die Wirtschaftspolitik gewonnen. So blieb die modellhaft hervorragend ausgebaute Wachstumstheorie ohne ihr Pendant: die zur politischen Anwendung geeignete Wachstumspolitik.

Als Ersatz für diesen Politikmangel griff man eine Zeitlang (insbesondere in den sechziger Jahren) zu konjunktur- und wachstumspolitischen Empfehlungen aus der keynesianischen Makroökonomik. In Deutschland war das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG von 1967) eine typische Realisierung dieser Ausweidlösung, obwohl Kritiker diesem Gesetz schon frühzeitig Etikettenschwindel vorgeworfen hatten, da es ja eigentlich außer dem Subventionsbericht des § 12 StWG keine wachstumspolitischen Maßnahmen (wobei der Subventionsbericht kaum vermeiden konnte, daß die Zahl der wachstumsschwächenden Erhaltungssubventionen weit größer als die Zahl der wachstumsfreundlichen Förderungssubventionen geworden ist), sondern ausschließlich konjunkturpolitische Instrumente enthalte.

Nach diesem Gesetz war also Wachstumspolitik nicht mehr als eine gut gelungene Konjunkturpolitik. Als sich dann später das theoretische und praktische Konzept der *fiscal policy* als mehr oder weniger brüchig erwies, verschwand auch diese Restgröße von Wachstumspolitik. So schien man am Ende nicht weiter gekommen zu sein als die Klassiker: Wachstumspolitik war im wesentlichen Wettbewerbspolitik.

Vor diesem Hintergrund scheint es schon fast eine Revolution zu sein, wenn plötzlich Wachstumstheorien auftauchen, in denen nicht nur neue wachstumstheoretische Erkenntnisse formuliert werden, sondern auch eine neue Wachstumspolitik gefordert wird. Die Grundidee ist noch relativ einfach klarzumachen, im Detail wird es aber dann doch kompliziert und bleibt vorläufig noch mit Risiken oder Fragen besetzt. Der neoklassischen Wachstumstheorie war die entscheidende Entdeckung der wichtigen Rolle des technischen Fortschritts zu verdanken. Für den Ökonomen war dieser Fortschritt aber außerhalb seines Systems entstanden; er nahm ihn gegebenenfalls zwar dankbar entgegen, konnte ihn aber selbst nicht schaffen. Es waren Techniker mit ihren Erfindungen und Unternehmer mit Marktgespür, die das Neue in Gang setzten, aber nicht der Ökonom mit seiner Wachstumspolitik.

Die neuen Wachstumstheorien halten an dem hohen Rang des technischen Fortschritts fest, aber sie behaupten – und versuchen es empirisch zu beweisen –, daß man die Einstellung, den vorhandenen technischen Fortschritt wirtschaftlich zu nutzen, durchaus wirtschaftspolitisch beeinflussen kann. Das ist nach ihrer Einschätzung nicht nur eine Frage des Könnens und Wollens, der Ausbildung und einer gewissen Aufgeschlossenheit in der Bevölkerung, sondern auch eine Frage der Technikverstärkung durch Synergieeffekte. Alles in allem scheint es darauf anzukommen, daß seitens der Wirtschaftspolitik die Ausgangspositionen für ein dem Wachstum eher ungünstiges oder günstiges Verhalten beeinflußt werden können. Das wäre dann in der Tat ein Neubeginn der Wachstumspolitik.

Die wichtigsten Etappen der Wachstumspolitik mit ihrer schließlichen Entdeckung der neuen Wachs-

tumpolitik sollen vor dem Hintergrund der letzten vierzig Jahre aufgezeichnet werden: Die Situation der westlichen Industrieländer nach dem Zweiten Weltkrieg war gekennzeichnet durch hohe Wachstumsraten der Sozialprodukte. Seit Mitte der siebziger Jahre ist jedoch eine nachhaltige Verringerung des Wachstums in den Industrieländern festzustellen<sup>1</sup>. Von einem Teil der Ökonomen, die einem schnellen Wachsen der Wirtschaft skeptisch gegenüberstehen, wurde diese Verlangsamung des Wachstums sogar begrüßt. Ihre Kritik an hohen Wachstumsraten bezog sich in erster Linie auf die mit einer wachsenden Wirtschaft einhergehende zunehmende Beeinträchtigung der Umwelt. Je stärker die Belastung der Umwelt durch die Wirtschaft eingeschätzt wurde, desto eindringlicher wurde die Forderung, auf Wachstum ganz zu verzichten (Null-Wachstum).

Nach einer seit Beginn der achtziger Jahre geführten Diskussion um quantitatives versus qualitatives Wachstum und der Frage, ob eine Wirtschaft überhaupt wachsen sollte, kehrt nun aufgrund der Veränderungen der politischen und ökonomischen Situation – vor allem in Mittel- und Osteuropa – die Sorge um ein zu niedriges Wachstum in das Zentrum der Diskussionen zurück. Für die zur Zeit regierenden Politiker ist die Förderung des Wirtschaftswachstums ein vorrangiges Ziel ihres Handelns. Nicht nur die Ziele der deutschen Politik, die durch die wirtschaftliche und soziale Integration West- und Ostdeutschlands geprägt ist, sondern auch die neue amerikanische Administration, die Politik der Europäischen Gemeinschaft und die Politik der osteuropäischen Staaten sind gekennzeichnet durch die zentrale Aufgabe der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums.

Wieder einmal werden die Ökonomen um Auskunft gebeten, welche Möglichkeiten im Rahmen der Wirtschaftspolitik bestehen, wirtschaftliches Wachstum zu fördern, und wo die Grenzen einer solchen Einflußnahme liegen. Um das systematisch tun zu können, wird zunächst erläutert, auf welche Größen üblicherweise Bezug genommen wird, wenn von Wirtschaftswachstum gesprochen wird, und wie die Begriffe Wachstum und Konjunktur unterschieden werden. Die unterschiedlichen Varianten der Wachstumspolitik werden hinsichtlich ihrer Möglichkeiten zur Einflußnahme auf die – zu bestimmenden – Determinanten des Wachstumsprozesses untersucht.

1 Vgl. Bernhard Heitger, Bestimmungsfaktoren internationaler Wachstumsdifferenzen, in: Die Weltwirtschaft, (1985), S. 49.

## 2. Indikatoren des Wirtschaftswachstums

Spricht man von Wirtschaftswachstum, so soll damit eine Zunahme der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft ausgedrückt werden. Als Indikator einer solchen Leistungsfähigkeit wird üblicherweise die Größe des realen Bruttosozialprodukts (BSP) oder des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP), jeweils zu Marktpreisen, verwendet<sup>2</sup>. Wirtschaftswachstum bedeutet bei beiden Indikatoren eine Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Eine exakte begriffliche Festlegung erfordert die Betrachtung zweier grundsätzlicher Möglichkeiten, die Produktion zu erhöhen: Eine Steigerung kann aufgrund einer verbesserten Auslastung der vorhandenen Produktionskapazitäten bei unveränderter Auslastung der Produktionsfaktoren erfolgen. Der erste Fall wird als Auslastungseffekt bezeichnet. Eine Produktionssteigerung wird durch eine Erhöhung des Auslastungsgrades der Faktorbestände ermöglicht. Dieser Expansionsprozeß stößt an seine Grenzen, wenn die Kapazitäten vollständig ausgelastet sind. Produktionssteigerungen sind dann nur noch durch den zweiten Fall, den Kapazitätseffekt, möglich.

Nur wenn die Kapazitäten selbst erhöht werden, scheint es sinnvoll, von Wachstum zu sprechen<sup>3</sup>. Dies begründet die Unterscheidung von konjunktureller Anpassung im Sinne des Hineinwachsens in bereits vorhandene Kapazitäten und Wachstum als Ausweitung der Kapazitäten<sup>4</sup>. Zumindest theoretisch kann man so eine Keynesianische Konjunkturpolitik, die kurzfristige Unterauslastungen der Kapazitäten zu verhindern suchen soll, von einer Wachstumspolitik unterscheiden. Freilich, wenn die Rezessionsphasen häufig eintreten und jeweils sehr lange dauern würden, dann sähe eine gut gelungene expansive Konjunkturpolitik beinahe wie eine tatsächliche Wachstumspolitik aus. Das war die Idee von Ökonomen, die für ein (permanentes) staatliches *deficit spending* zugunsten zusätzlicher Staatsausgaben eingetreten sind. Die Voraussetzungen für ein derartiges *deficit spending* hat es aber in der Praxis nie gegeben.

2 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Für Wachstumsorientierung – gegen lähmenden Verteilungsstreit, Jahresgutachten 1992/93, Anhang V, S. 269–272. Siehe zur Bewertung der beiden Indikatoren Wolfgang Strohm, Das BIP ist als Wachstumsindikator vorzuziehen, in: Handelsblatt vom 6./7.11.1992.

3 Vgl. Jürgen Pätzold, Stabilisierungspolitik, Grundlagen der nachfrage- und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, Bern–Stuttgart 1991<sup>4</sup>, S. 38.

4 Vgl. Jürgen Kromphardt, Wachstum und Konjunktur, Grundlagen ihrer theoretischen Analyse und wirtschaftspolitischer Steuerung, Göttingen 1977<sup>2</sup>, S. 121.

### 3. Das Produktionspotential

Im Blickpunkt des Interesses steht nun die Ausweitung der volkswirtschaftlichen Produktionskapazitäten. Sie sind durch das einem Land zur Verfügung stehende Produktionspotential definiert. Als Produktionspotential wird dasjenige Produktionsvolumen bezeichnet, das in einer Periode maximal erzeugt werden könnte, wenn alle Produktionsfaktoren vollständig ausgelastet wären. Es kennzeichnet also die Summe der betrieblichen Produktionskapazitäten, die wiederum durch die Summe und das Leistungsvermögen der bereitstehenden Produktionsfaktoren bestimmt sind.

Wirtschaftswachstum wird im folgenden als Wachstum des Produktionspotentials interpretiert. Die Aufgabe der Wachstumspolitik besteht in einer langfristig orientierten Realisierung eines „angemessenen“ (§ 1 StWG) Wachstums der volkswirtschaftlichen Produktionskapazitäten. Da im Trend Wachstum des Produktionspotentials und Wachstum des tatsächlich erzeugten realen Bruttosozialprodukts übereinstimmen<sup>5</sup>, ist es gerechtfertigt, Wachstumsraten beider Indikatoren als Grundlage der weiteren Betrachtung zu verwenden. Im folgenden gilt die Konzentration den kapazitätsbeschränkenden bzw. -erweiternden Faktoren und damit der Produktionskapazität.

---

## II. Möglichkeiten der alten Wachstumspolitik

---

Für die potentielle gesamtwirtschaftliche Produktion sind in einer groben Einteilung bestimmend:

- die Ausstattung mit Sachkapital,
- das vorhandene Arbeitskräftevolumen,
- die Bestände an natürlichen Ressourcen,
- das vorhandene technische und organisatorische Wissen (Humankapital) sowie
- die Effizienz, mit der die genannten Faktoren in der Produktion eingesetzt werden<sup>6</sup>.

Für diese Determinanten gilt es, jeweils Möglichkeiten der politischen Einflußnahme auf ihren quantitativen Bestand und auf ihre effiziente Verwendung zu analysieren. Dabei sind die zugeord-

neten Politikvarianten in ihren möglichen Wirkungen kaum exakt abzugrenzen. Die Einteilung ist vielmehr als Setzung von Schwerpunkten zu verstehen. Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die auf eine Erhöhung des vorhandenen Potentials an Arbeitskräften gerichtet sind, können langfristig nur darin bestehen, die Bevölkerung des Landes zu erhöhen. Ein wachsendes Sozialprodukt (Produktionspotential) muß dann allerdings auch zu einer größeren Bevölkerung in Relation gesetzt werden. Ein Wachstum des Pro-Kopf-Wohlstands findet nur dann statt, wenn das Sozialprodukt mit einer höheren Rate wächst als die Bevölkerung. Im folgenden wird – ganz im Sinne von Adam Smith – eine Ausrichtung auf Determinanten vorgenommen, die sich auf das Wachstum der Pro-Kopf-Größen beziehen.

### 1. Sachkapitalausstattung (Kapitalbildung)

Die historische Erfahrung zeigt, daß Länder immer dann hohe Wachstumsraten des Bruttosozialproduktes vorweisen konnten, wenn sie kräftig Kapital akkumuliert hatten. Westdeutschland, dessen Kapitalstock durch den Krieg zum Teil zerstört war, erzielte in den fünfziger Jahren im Durchschnitt eine reale Wachstumsrate von 7,5 Prozent. Im gleichen Zeitraum hatten Länder mit intaktem Kapitalstock niedrigere Zuwachsraten, so z. B. die USA 3,2 Prozent und Großbritannien 2,6 Prozent<sup>7</sup>. Die Kapitalbildung einer Periode ist dabei immer das Resultat der getätigten Investitionen. Da diese in einer Volkswirtschaft aus den akkumulierten Ersparnissen resultieren, besteht eine positive Korrelation zwischen der Spar- und der Kapitalbildung<sup>8</sup>. Auf kurze und mittlere Sicht führt Kapitalbildung zu einem (gleichgewichtigen) Wachstum des Produktionspotentials, das durch den Quotienten aus Spar- und Investitionsquote und dem marginalen Kapitalkoeffizienten<sup>9</sup> bestimmt wird. Bei gleichbleibendem Kapitalkoeffizient ist die Wachstumsrate dann um so höher, je größer die Spar- und Investitionsquote ist.

Eine die Investitionstätigkeit fördernde Wirtschaftspolitik kann demnach auf kurze und mittlere Sicht das Wachstum des Sozialproduktes begünstigen<sup>10</sup>. Die von der Neoklassik geprägte

7 Vgl. Horst Siebert, *Das Wagnis der Einheit – eine wirtschaftspolitische Therapie*, Stuttgart 1992, S. 45.

8 Vgl. Bernhard Felderer/Stefan Homburg, *Makroökonomik und neue Makroökonomik*, Berlin u. a. 1991<sup>5</sup>, S. 72 ff.

9 Der marginale Kapitalkoeffizient gibt an, wieviel Kapital eine Volkswirtschaft einsetzen muß, um eine weitere Output-einheit herzustellen.

10 Vgl. Manfred Neumann, *Wachstumstheorie*, in: Willi Albers (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW)*, Bd. 8, Stuttgart – New York 1980, S. 464.

5 Siehe hierzu die Grafik in: SVR, *Vorrang für die Wachstumspolitik – Jahresgutachten 1987/88*, Stuttgart – Mainz 1987, S. 66.

6 Vgl. J. Pätzold (Anm. 3), S. 38f.

traditionelle Wachstumstheorie sah diese Möglichkeit jedoch auf die kurze und mittlere Sicht beschränkt. Langfristig sieht sie das Wachstum des Pro-Kopf-Sozialprodukts allein durch die Rate des Bevölkerungswachstums und den technischen Fortschritt bestimmt. Ein Anstieg des Kapitalstocks sorgt demnach langfristig zwar für eine Erhöhung des Niveaus des Pro-Kopf-Sozialprodukts, beeinflusst auf die Dauer jedoch nicht die Wachstumsrate des Sozialprodukts<sup>11</sup>.

Um ein Beispiel zu geben: Wenn jetzt und in den folgenden Jahren die Sachkapitalausstattung in den neuen Bundesländern ganz erheblich verbessert wird, dann wird dort auch das Niveau des Pro-Kopf-Sozialprodukts zunehmen. Lediglich am Anfang darf man von diesem Investitionsschub auch überdurchschnittlich hohe Wachstumsraten erwarten. Aus neoklassischer Sicht müssen diese Wachstumsraten aber bald wieder zurückfallen, wenn es nicht gelingt, immer wieder neue Schübe von technischem Fortschritt zu erzeugen. Innovationswille und Investitionsstreben dürfen nicht erlahmen. Daher gilt es zu untersuchen, welche Möglichkeiten die Wirtschaftspolitik besitzt, auf eine Steigerung der Investitionstätigkeit der privaten Wirtschaftssubjekte einzuwirken. Drei Politikbereiche werden auf diese Möglichkeiten hin untersucht: Wettbewerbspolitik, Stabilisierungspolitik (womit in erster Linie Geld- und Finanzpolitik gemeint sind) und Strukturpolitik.

#### a) Wettbewerbspolitik

Wettbewerbspolitik wird von manchen Autoren als die klassische Form der Wachstumspolitik bezeichnet<sup>12</sup> oder auch als Leitbild einer nach vorne gerichteten Wirtschaftspolitik für Wachstum und Beschäftigung<sup>13</sup>. Dabei stehen nicht direkte Eingriffe des Staates im Vordergrund, sondern vielmehr die vom Staat zu setzenden Rahmenbedingungen, die eine optimale Kapitalbildung ermöglichen sollen. Die heutige Konzeption der Wettbewerbspolitik geht zurück auf die Arbeit Euckens sowie auf Schumpeters Vorstellungen vom dynamischen Unternehmer. Nach Eucken zielt die Wirtschaftspolitik der Wettbewerbsordnung darauf, „den Märkten eine solche Ordnung zu geben, daß alle Teile des Wirtschaftsprozesses sinnvoll integriert werden“<sup>14</sup>. In dieser Ordnung

suchen die Wirtschaftenden „selbst diejenige Verwendung ihrer eigenen Arbeitskraft, ihrer Produktionsmittel und ihres Geldes, die ihnen die beste erscheint“<sup>15</sup>.

Aufgabe der Wettbewerbspolitik ist es also, eine optimale Effizienz der eingesetzten Produktionsfaktoren zu ermöglichen. Die notwendige Voraussetzung, um diese Aufgabe zu erfüllen, ist ein funktionsfähiger Preismechanismus. Dieser funktionsfähige Preismechanismus übernimmt die entscheidenden Aufgaben in einer Marktwirtschaft: Er informiert Investoren über die Knappheit auf Märkten und zeigt somit die gewinnträchtigen Investitionsfelder auf. Des Weiteren leistet der Preismechanismus die Koordination von Angebotsausweitung und Nachfrageverhalten. Zudem bestimmt der Preiswettbewerb, welche der konkurrierenden Anbieter sich auf den Märkten behaupten können; denn er zwingt die Unternehmen in einem permanenten Ausleseprozeß ständig zu einer effizienten Produktion, die in Qualität und Quantität die Bedürfnisse der Konsumenten befriedigen kann. Da Investitionen in die Zukunft gerichtet sind, werden die in Zukunft erwarteten Preise zur Grundlage für die unternehmerischen Entscheidungen. Für die Investoren gilt es also, alle verfügbaren Informationen über zukünftige Entwicklungen zu nutzen<sup>16</sup>. Die von Eucken als Grundprinzip der Wirtschaftspolitik geforderte Konstanz der Wirtschaftspolitik<sup>17</sup> wirkt investitionsfördernd, da sie dem Investor Planungssicherheit bietet.

Man darf das als Bild ruhig so akzeptieren: Der Markt ist in permanenter Unruhe und fordert die ganze Aufmerksamkeit des Unternehmers; da sollten die Vorgaben aus der staatlichen Wirtschaftspolitik schon Sicherheit und Stetigkeit bieten. Das Pendant zur Marktbeweglichkeit ist daher die staatliche Planungssicherheit. Sie ermöglicht den Unternehmern, nach der Schumpeterschen Vorstellung die wirtschaftliche Entwicklung in einem dynamischen Prozeß voranzutreiben. Ausgehend von einem wirtschaftlichen Gleichgewicht setzt der dynamische Unternehmer Innovationen am Markt durch. Dieser Prozeß führt die Wirtschaft, nach zwischenzeitlich stattfindenden Nachahmungen der Innovationen durch Konkurrenten, zu einem höheren Niveau. Die Gewinne der Innovatoren schwinden und veranlassen den dynamischen Unternehmer zu neuen Aktivitäten<sup>18</sup>.

11 Vgl. M. Neumann (Anm. 10), S. 464.

12 Vgl. etwa Jürgen Heubes, *Konjunktur und Wachstum*, München 1991, S. 251.

13 Vgl. SVR, *Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung. Jahresgutachten 1985/86*, Stuttgart–Mainz 1985, S. 152.

14 Walter Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen–Zürich 1960<sup>3</sup>, S. 245f.

15 Ebd., S. 246.

16 Vgl. Ulrich Teichmann, *Grundlagen der Wachstumspolitik*, München 1987, S. 233.

17 Vgl. W. Eucken (Anm. 14), S. 285–289.

18 Vgl. Joseph A. Schumpeter, *Konjunkturzyklen – eine theoretische, historische und statistische Analyse des kapita-*

In einer Volkswirtschaft handeln auf der Angebotsseite Unternehmungen als selbständige Wirtschaftseinheiten, bei denen die Chancen und Risiken von getätigten Investitionen liegen. Die Möglichkeiten der Wettbewerbspolitik, ein weitgehend störungsfreies unternehmerisches Handeln zu gewährleisten und somit die Investitionstätigkeit der Unternehmen zu fördern, liegen einerseits im Schutz und andererseits in der Förderung des Wettbewerbs. Der Schutz des Wettbewerbs – auf der Grundlage des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen – zielt darauf ab, die Entstehung und die mißbräuchliche Ausnutzung von Marktmacht zu verhindern. Die Förderung des Wettbewerbs ist also auf eine Erhöhung der Wettbewerbsintensität ausgerichtet<sup>19</sup>. Instrumente sind etwa das Kartellverbot, die Fusionskontrolle, der Abbau von Marktzutrittsschranken und eine konsequente Deregulierung.

#### b) *Stabilisierungspolitik in Form einer potentialorientierten Geld- und Finanzpolitik*

Zu einem wesentlichen Element einer Wachstumspolitik, die auf eine Erhöhung des Kapitalstocks einer Volkswirtschaft zielt, gehört die Stabilisierungspolitik. Probleme einer antizyklischen Stabilisierungspolitik, die eher in den Bereich der Konjunkturpolitik gehören, werden hier nicht diskutiert. Im Vordergrund der Betrachtung steht eine Stabilisierungspolitik, die auf eine Verstetigung der Wirtschaftsentwicklung und hier vor allem auf eine Stabilisierung der Erwartungen der Unternehmer und eine Minderung der Risiken bei den Investitionsentscheidungen ausgerichtet ist. Die Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik liegen hierbei in einer stetigen, am Produktionspotential orientierten Geld- und Finanzpolitik<sup>20</sup>.

Wesentliches Kennzeichen der potentialorientierten Geldpolitik ist ihre Konjunkturneutralität<sup>21</sup>. Sie soll weder expansive noch kontraktive Wirkungen entfalten und somit den Auslastungsgrad des Produktionspotentials nicht verändern. Ziel ist vielmehr, durch eine konsequent der Preisniveaustabilität verpflichtete Geldpolitik die Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Preismechanismus zu schaffen. Das Wachstum der Geldmenge einer Volkswirtschaft ist dabei am Trend des Wachstums des Produktionspotentials auszurichten<sup>22</sup>.

listischen Prozesses, Bd. 1, Göttingen 1961, S. 110–117. Zur Erläuterung der Konjunkturzyklen siehe Kap. IV, S. 139–202.

<sup>19</sup> Vgl. J. Heubes (Anm. 12), S. 253.

<sup>20</sup> Vgl. ebd., S. 255, und J. Pätzold (Anm. 3), S. 178 ff.

<sup>21</sup> Vgl. SVR (Anm. 2), S. 197 ff.

<sup>22</sup> Vgl. J. Pätzold (Anm. 3), S. 181 f.

Ebenso wie im Konzept der potentialorientierten Geldpolitik erfordert eine konjunkturneutrale Finanzpolitik die Ausrichtung der öffentlichen Haushalte am Wachstumstrend des Produktionspotentials. Das primäre Ziel der Finanzpolitik besteht nach dieser Auffassung darin, den privaten Wirtschaftssubjekten eine optimale Allokation der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen zu ermöglichen<sup>23</sup>. Für das Steuersystem ist eine leistungs- und investitionsfördernde Ausgestaltung anzustreben. Elemente eines solchen Steuersystems sind eine steuerliche Belastung der Unternehmen, die deren internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht beeinträchtigt. Möglichkeiten einer investitionsfördernden Finanzpolitik liegen hier in einer Senkung der ertragsabhängigen Steuern, einer Vermeidung von ertragsunabhängigen Steuern sowie in einer Verbesserung der Abschreibungsbedingungen. Für den Bereich der Lohn- und Einkommensbesteuerung gilt es, leistungshemmende Wirkungen durch überhöhte Steuersätze zu vermeiden<sup>24</sup>.

Auf der Ausgabenseite sollte der Staat bestrebt sein, nur einen geringen Teil der einer Volkswirtschaft zur Verfügung stehenden Ressourcen zu absorbieren. Im Lichte der Wachstumsbeeinflussung sind staatliche Ausgaben im Bereich der öffentlichen Investitionen, sofern diese nicht von Privaten getätigt werden können, sowie im Bereich von Investitionen, die positive Auswirkungen auf private Investitionen haben, gerechtfertigt. Man darf an dieser Stelle aber nicht vergessen, daß auch eine auf den Markt gut abgestimmte Politik der Sozialen Sicherung die Produktivkraft einer Volkswirtschaft erhöht. Dem Ordnungspolitiker ist das sehr bewußt, der Wachstumspolitiker hingegen übersieht das manchmal.

#### c) *Strukturpolitik*

Die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes ist durch den ständigen Wandel des relativen Beitrags der Sektoren zum Sozialprodukt gekennzeichnet. In einer marktwirtschaftlichen Ordnung werden dabei Gewicht und Wachstum der einzelnen Sektoren durch Entscheidungen von Unternehmen und Haushalten bestimmt<sup>25</sup>. Sieht der Staat Notwendigkeiten, die so entstehende Struktur zu beeinflussen, so gilt es, Rechtfertigungen dafür zu nennen. Aus

<sup>23</sup> Vgl. ebd., S. 193 ff.

<sup>24</sup> Vgl. ebd., S. 304 ff.

<sup>25</sup> Vgl. Manfred Willms, Strukturpolitik, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2, München 1992<sup>5</sup>, S. 373.

den möglichen Rechtfertigungsversuchen<sup>26</sup> werden hier solche behandelt, die auf eine Veränderung des unternehmerischen Investitionsverhaltens gerichtet sind. Die Argumente stammen aus den Bereichen Infrastrukturpolitik sowie regionale und sektorale Strukturpolitik.

Im Rahmen der Infrastrukturpolitik steht die sogenannte materielle Infrastruktur, zu der das Verkehrs- und Kommunikationswesen sowie die Energieversorgung zählen, im Vordergrund. Im Hinblick auf Investitions- und damit Wachstumsförderung sind Infrastrukturleistungen des Staates als Vorleistungen zu betrachten, die private Investitionen stimulieren (Initialzündungen). Der Staat stellt dabei die Güter und Dienste, sofern diese durch die Kennzeichnung „öffentliche Güter“ charakterisiert sind, unentgeltlich zur Verfügung. Oder aber er bietet die Leistungen, etwa die Überlassung von Gewerbegebieten oder die Entschleunigungsaufwendungen im kommunalen Bereich, zu Vorzugspreisen an<sup>27</sup>.

Mit Blick auf den Aufbau des Kapitalstocks in Ostdeutschland bestehen z.B. die primären wirtschaftspolitischen Maßnahmen in der Beseitigung der Investitionshemmnisse, die in einer mangelhaften Infrastruktur begründet sind. Siebert nennt als wachstumslimitierende Engpaßfaktoren<sup>28</sup>: die nur langsam in Gang kommende Verwaltung, fehlende Gewerbeflächen, Engpässe im Straßen- und Schienenverkehr, erhebliche Mängel im Kommunikationsbereich, zu geringe Kapazitäten im Entsorgungsbereich, eine unzureichende Wasser- und Stromversorgung sowie die vorhandenen ökologischen Altlasten.

Mit regionaler Strukturpolitik werden alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Stimulierung und Lenkung der ökonomischen Aktivitäten unter räumlichen Aspekten bezeichnet. Unter der Zielsetzung der Wachstumsförderung sollen diese Maßnahmen eine Lenkung des Einsatzes der Produktionsfaktoren in Regionen, in denen sie die vermeintlich höchste Grenzproduktivität besitzen, bewirken<sup>29</sup>. Dabei ist bei den staatlichen Aktivitäten zur Verbesserung der regionalen Produktionseffizienz, die über die schon erwähnten Infrastrukturmaßnahmen hinausgehen, jeweils zu prüfen, warum nicht schon Private den Einsatz der Ressourcen in der unterstützten Region vorgenommen haben. Die regionale Strukturpolitik wird zuvor-

derst mit verteilungspolitischen Argumenten, die aus dem im Grundgesetz verankerten Gebot der regionalen Angleichung der Lebensverhältnisse folgen, begründet.

Zur sektoralen Strukturpolitik gehören spezifische wirtschaftspolitische Maßnahmen, die auf Beeinflussung des Verhältnisses der verschiedenen Branchen zueinander gerichtet sind<sup>30</sup>. Unter dem Begriff „Industriepolitik“ sind diese staatlichen Aktivitäten zur Zeit Gegenstand heftiger Kontroversen. Die Politik ist dabei entweder auf Struktur-erhaltung oder auf Struktur-anpassung ausgerichtet. Struktur-erhaltung bedeutet im wesentlichen eine Verzögerung des aus der wirtschaftlichen Entwicklung folgenden Strukturwandels. Mit den Zielen Arbeitsplatz- und somit Versorgungs- und Einkommenssicherung soll versucht werden, den vom Wandel betroffenen Menschen eine friktionslose Anpassung zu ermöglichen<sup>31</sup>.

Unter wachstumspolitischen Aspekten hat die struktur-erhaltende Politik negative Auswirkungen auf die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials. Positive Wirkungen können hingegen von struktur-erändernden Maßnahmen ausgehen. Strukturpolitik verfolgt hier das Ziel, partielles Marktversagen zu beseitigen. Die Ursachen dafür werden zum einen in der Existenz von positiven und negativen externen Effekten gesehen, deren Berücksichtigung durch den Marktmechanismus nicht gelingt. Zum anderen werden auf bestimmte Sektoren der Volkswirtschaft gerichtete wirtschaftspolitische Maßnahmen mit dort festgestellten extrem hohen unternehmerischen Risiken, die eine gewünschte Bereitstellung von Gütern aus diesem Bereich verhindern, begründet<sup>32</sup>. Solche Bereiche werden im Rahmen der Technologieförderung erörtert.

## 2. Natürliche Ressourcen

In einem weit gefaßten Begriff werden unter natürlichen Ressourcen alle von der Natur bereitgestellten Güter zur direkten und indirekten Erfüllung menschlicher Wünsche verstanden. Die Natur ist dabei „Quelle des Reichtums – und zugleich eine Senke. Sie liefert uns Erdöl, Kohle und andere mineralische Rohstoffe; sie stellt Güter des Konsums – auch öffentliche Güter wie Sauerstoff und die Erdatmosphäre – bereit; und sie nimmt als Senke Materialien des Naturkreislaufs wie Kohlendioxid, das in Meeren gebunden wird, wieder auf – aber

26 Siehe hierzu Werner Meißner/Werner Fassing, Wirtschaftsstruktur und Strukturpolitik, München 1989, S. 134ff.

27 Vgl. W. Meißner/W. Fassing (Anm. 26), S. 169.

28 Vgl. H. Siebert (Anm. 7), S. 65ff.

29 Vgl. J. Heubes (Anm. 12) S. 264ff.

30 Vgl. ebd., S. 266.

31 Zur Begründung einer Struktur-erhaltungspolitik siehe M. Willms (Anm. 25), S. 396f.

32 Vgl. J. Heubes (Anm. 12), S. 267.

ebenso die unerwünschten Kuppelprodukte aus Konsum und Produktion, etwa die Schwermetalle am Ende des Materialkreislaufs.<sup>33</sup>

Natürliche Ressourcen lassen sich in einer groben Einteilung durch drei Kriterien kennzeichnen<sup>34</sup>: erstens durch ihre Regenerierbarkeit, zweitens durch die Möglichkeit, Menschen von ihrer Nutzung auszuschließen, und drittens durch ihre Verwendung als Konsumgüter oder Produktionsmittel. Vor dem wachstumspolitischen Hintergrund steht die Analyse der natürlichen Ressourcen als Produktionsfaktoren im Mittelpunkt. Zunächst wird der Produktionsfaktor Natürliche Ressource – unabhängig von den Klassifizierungsmöglichkeiten – als knappes Gut betrachtet. Da wachstumspolitische Problemstellungen immer im Zeitablauf analysiert werden müssen, gilt es, die konkurrierenden Verwendungsmöglichkeiten der knappen natürlichen Ressourcen im Zeitablauf zu betrachten. Die zukünftigen Generationen sind in zweifacher Weise betroffen: zum einen entzieht der gegenwärtige Verbrauch von nicht regenerierbaren Ressourcen den in der Zukunft lebenden Menschen definitiv deren Nutzungsmöglichkeit, und zum anderen bestimmt jede Nutzung der Umwelt die Startbedingungen für die zukünftigen Generationen.

Im folgenden werden zunächst wirtschaftspolitische Maßnahmen betrachtet, die eine „optimale“ Inanspruchnahme der Ressourcen gewährleisten sollen, und sodann Maßnahmen, die auf eine „optimale“ Nutzung der Umwelt gerichtet sind. Die angestrebte Optimalität bedeutet dabei, daß die vorhandenen Mittel – bei den gegebenen Knappheiten – so eingesetzt werden, daß sie den Nutzen der gegenwärtig und zukünftig lebenden Menschen maximieren.

#### a) Ressourcenpolitik

Zunächst wird die Inanspruchnahme von natürlichen Ressourcen betrachtet. Die Klassiker (Ricardo, Malthus, Mill) waren der Auffassung, daß die Knappheit der natürlichen Ressourcen (des Bodens) eines Tages das Wachstum zum Erliegen bringen würde. Technischer Fortschritt, der sich wie eine Vermehrung der Ressourcen auswirkt, hat jedoch bisher die Grenze des Wachstums ständig hinausgeschoben<sup>35</sup>. Das Vertrauen in

die Funktionsfähigkeit eines marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftssystems ist in der optimalen Allokation knapper Produktionsfaktoren begründet. Der marktliche Allokationsmechanismus sorgt bei einer Verknappung einer Ressource für einen Anstieg des Preises. Dies induziert ein unternehmerisches Interesse an der Angebotsausweitung und eine Reduzierung der Nachfrage<sup>36</sup>. Zu fragen ist hier, ob Märkte auch intertemporal für eine optimale Allokation knapper Produktionsfaktoren – und hier im besonderen der natürlichen Ressourcen – sorgen. Künftige Generationen sind von den gegenwärtigen Entscheidungen – und besonders vom Verbrauch erschöpfbarer Ressourcen – betroffen. Das Dilemma für diese Menschen besteht jedoch darin, daß sie selbst keine Eigentumsrechte an diesen erschöpfbaren Ressourcen durchsetzen können, um damit ihre Präferenzen zum Ausdruck zu bringen. Die volkswirtschaftlichen Kosten der Nutzung erschöpfbarer Ressourcen müßten daher neben den Explorations- und Extraktionskosten auch den Verzicht späterer Generationen auf die heute verbrauchten Ressourcen enthalten<sup>37</sup>.

Der Einsatz ressourcensparender Instrumente wird entscheidend von der Frage beeinflusst, ob Märkte eine – auch im Sinne zukünftiger Generationen – effiziente Verwendung der natürlichen Ressourcen ermöglichen. Zusätzlich werden die Maßnahmen vom vorhandenen Reichtum an natürlichen Ressourcen bestimmt. Ressourcen anbietende Länder haben andere Zielsetzungen (etwa Einnahmemaximierung) als ressourcennachfragende Länder (etwa niedrige Preise, Unabhängigkeit vom Ressourcengeber, Absicherung gegen Versorgungsengpässe und Entwicklung von Substitutionsmöglichkeiten).

Die wirtschaftspolitischen Möglichkeiten bestehen in mengen- und preispolitischen Maßnahmen<sup>38</sup>. Hierzu zählen z.B. ordnungspolitische Instrumente wie die gesetzliche Zuteilung von Entnahme- und Nutzungsrechten oder die Einrichtung von Terminmärkten; steuerpolitische Instrumente wie Abbau-, Verbrauchs- oder Gewinnsteuern, die die Rahmenbedingungen sowohl für die Anbieter als auch für die Nachfrager der Ressourcen verändern sollen, sowie direkte staatliche Eingriffe mittels Produktionsquoten oder Rationierungen. Für

33 Horst Siebert, Natürliche Ressourcen und Weltwirtschaft, in: Weltwirtschaftliches Archiv, (1990), S. 1.

34 Vgl. ders., Ökonomische Theorie der natürlichen Ressourcen, Tübingen 1983, S. 2ff.

35 Vgl. M. Neumann (Anm. 10), S. 468.

36 Vgl. J. Heubes (Anm. 12), S. 270f.

37 Vgl. Dieter Brümmerhoff, Finanzwissenschaft, Oldenburg 1992<sup>6</sup>, S. 76.

38 Siehe zu einer ausführlichen Darstellung der ressourcenpolitischen Instrumente: H. Siebert (Anm. 34), S. 295ff.

die ressourcenarmen Länder – zu denen überwiegend die Industrieländer zählen – spielt die Förderung von Alternativtechnologien eine große Rolle.

### b) Umweltpolitik

Der zweite Aspekt im Zusammenhang von natürlichen Ressourcen und Wirtschaftswachstum umfaßt die Nutzung der Umwelt durch Konsum- und Produktionsaktivitäten. Die Umwelt dient als Auffangbecken (als Senke, wie es Siebert ausdrückt) für Abfallstoffe. Das Problem besteht darin, daß die Umweltqualität mit steigenden Schadstoffmengen, die durch menschliches Handeln verursacht werden, sinkt. Die Erhaltung der Umwelt ist in langfristiger Betrachtung eine notwendige Voraussetzung für Wirtschaftswachstum. Auf kurze Sicht bindet der Umweltschutz jedoch Produktionsfaktoren, die somit nicht mehr für eine wachstumswirksame Verwendung zur Herstellung von Gütern zur Verfügung stehen. Gleichzeitig tragen die Anforderungen im Umweltschutz jedoch wiederum zur Schaffung neuer Industrien und somit neuer Wachstumspotentiale bei. Über die Gewichtung dieser Argumente bestehen unterschiedliche Bewertungen.

Ausgangspunkt für die Betrachtung von umweltpolitischen Handlungsmöglichkeiten ist die Feststellung, daß negative externe Effekte und die Eigenschaft öffentlicher Güter eine effiziente Nutzung der Umwelt verhindern. Welche Möglichkeiten bleiben dem Staat, durch eine aktive Umweltpolitik dieses Problem zu lösen? Im Grunde sind dies die mengen- und preispolitischen Maßnahmen, die schon im Bereich der Ressourcenpolitik genannt wurden<sup>39</sup>.

Die wichtigste Aufgabe der Umweltpolitik ist in der Erzielung von Anreizwirkungen zu sehen. Diese sollen einen Verursacher von Umweltschäden veranlassen, Produktionsverfahren zu entwickeln und einzusetzen, die die Umweltbeeinträchtigung durch den Produktionsprozeß vermindern. Die Schwerpunkte einer erfolgreichen Umweltpolitik liegen in der Förderung des technischen Fortschritts, der die gewünschten Produktionsergebnisse mit einem geringeren Ressourcenverbrauch und einer geringeren Beeinträchtigung der Umwelt ermöglicht.

<sup>39</sup> Siehe zu einer Analyse der umweltpolitischen Instrumente: Joachim Weimann, *Umweltökonomik. Eine theoretische Einführung*, Berlin u. a. 1990, S. 109 ff.

---

## III. Chancen einer Neuen Wachstumspolitik

---

### 1. Die Weckung des technischen Fortschritts

Man kann die herkömmliche Wachstumspolitik mit einem Schlüsselbegriff bezeichnen: *das Unvollständige vollständig machen*. Nichts anderes war es, wenn man in der älteren Theorie die Arbeitsteilung und den Wettbewerbsmechanismus anpries; es ging um den effizienten Einsatz der volkswirtschaftlichen Leistungskräfte. Ist aber der Perfektionszustand einmal erreicht – was natürlich auf Grund ständiger Marktänderungen nie gelingt –, dann ist das Ziel der Wachstumspolitik erreicht. Solow hatte die geniale Idee, daß das doch nicht alles ist, weil wir Wachstum auch dem technischen Fortschritt verdanken. Das Problem war allerdings, daß wir den technischen Fortschritt nicht steuern können; denn Techniker beschenken ihn uns kraft ihrer Talente, ihrer Einfallskraft und ihrer Erfindungen. So ist der technische Fortschritt wie ein Geschenk der Natur. Ein Kundiger kann ihn für uns erschließen, sein Gebieter sind wir aber nicht.

Aber können wir den technischen Fortschritt wirklich auf keine Weise beeinflussen? Die Theoretiker der Neuen Wachstumstheorie<sup>40</sup> bezweifeln das und versuchen, mit plausiblen Argumenten und ersten empirischen Hinweisen zu belegen, daß der technische Fortschritt nicht außerhalb des ökonomischen Kreislaufes steht, sondern durch die Ökonomie eines Landes zum guten wie zum schlechten Gedeihen beeinflußt werden kann.

Die entscheidenden Neuerungen in diesen Theorien sind nämlich die folgenden Behauptungen: Erstens wird festgestellt, daß der Anreiz zu Forschung und Entwicklung nicht mit dem Bestand an Technologie abnimmt – gleichsam eine Sättigung erreicht, wie man früher dachte –, sondern gleichbleibt. Zweitens können durch den Einsatz von Technologie und Humankapital zunehmende Skalenerträge (eine Verdopplung aller Produktions-

<sup>40</sup> Die zentralen Beiträge der Neuen Wachstumstheorie sind: Robert J. Barro, *Economic Growth in a cross-section of countries*, in: *Journal of Economics*, 106 (1991), S. 407–443; Gary S. Becker/Kevin M. Murphy/Robert Tamura, *Human Capital, Fertility and Economic Growth*, in: *Journal of Political Economy*, 98 (1990) 5, S. S12–S37; Robert E. Lucas Jr., *On the Mechanics of Economic Development*, in: *Journal of Monetary Economics*, 22 (1988), S. 3–42; Paul M. Romer, *Increasing Returns and Long-Run Growth*, in: *Journal of Political Economy*, 94 (1986) 5, S. 1002–1037.

faktoren führt nunmehr zu mehr als einer Verdopplung des Produktionsergebnisses) realisiert werden. Diese beiden Kernaussagen werden im wesentlichen mit der Entstehung von externen Effekten begründet. Demnach erhöhen Investitionen in die Entwicklung neuer Technologien und in die Bildung von Humankapital nicht nur die Produktionseffizienz der Investoren, sondern auch die Effizienz anderer Produzenten in der gleichen Branche. Gegebenenfalls ist die Wirkung branchenübergreifend, und es kann von einer Art „gesamtwirtschaftlicher Synergie“ gesprochen werden<sup>41</sup>.

Die Neue Wachstumstheorie lenkt also in der Tat die Analyse auf die Tatsache, daß Länder die effiziente Verwendung der wichtigen Produktionsfaktoren Technologie und Humankapital selbst beeinflussen können. Wenn man die Bestrebungen der Neuen Wachstumspolitik ebenfalls, wie die der alten, auf eine Kurzformel bringen will, so könnte man vielleicht sagen, ihr Ziel ist es, *das Unentdeckte entdeckbar zu machen*.

## 2. Technologie-, Forschungs- und Innovationspolitik

Ansatzpunkt der politischen Einflußnahme sind zum einen Bestrebungen, positive und negative Externalitäten zu internalisieren, und zum anderen Versuche, in bestimmten Bereichen das unternehmerische Risiko zu verringern<sup>42</sup>. Technisches Wissen beschränkt sich in vielen Fällen nicht nur auf den Bereich, in dem es durch Erfindungen und Innovation entsteht, sondern überträgt sich auf anderen Branchen. In diesen Fällen hat technisches Wissen den Charakter eines öffentlichen Gutes, und staatliche Förderung ist auf die Kompensation der externen (sozialen) Erträge ausgerichtet<sup>43</sup>. Die ordnungspolitische Orientierung wird zwar nach wie vor durch die Wettbewerbspolitik – und hier vor allem durch eine effiziente Ausgestaltung des Patentwesens – vorgegeben. Ein aktiveres Eingreifen in den Prozeß der Entdeckung von Neuem und dessen Anwendung in der Produktion findet aber durch eine Gemeinschaftsforschung oder durch Grundlagenforschung statt, die in staatlicher Regie durchgeführt wird. Dabei leistet der Staat Zu-

schüsse an Unternehmen, um deren Innovationsleistung zu fördern. In Abhängigkeit von Nutzungsmöglichkeiten der Innovation für andere Marktteilnehmer variiert die Beteiligung der geförderten Unternehmen an den Gesamtkosten<sup>44</sup>.

## 3. Bildungspolitik als Humankapitalpolitik

Wesentlicher Bestandteil der Neuen Wachstumstheorie ist die Berücksichtigung von Humankapital als Determinante der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes. Kernaussage der Modelle ist die Feststellung, daß vom Humankapital positive externe Effekte ausgehen. Analysiert werden dabei die Wirkungen des Humankapitals auf den Bestand des physischen Kapitalstocks einer Volkswirtschaft sowie auf die Effizienz des Faktors Arbeit. Als Indikator für das in einer Gesellschaft vorhandene Humankapital wird das jeweilige Bildungssystem – in erster Linie die Organisation und Dauer der Schul- und Berufsausbildung – herangezogen.

Aufgrund der vom Humankapital ausgehenden positiven externen Effekte scheint eine Rechtfertigung für ein staatliches, steuerfinanziertes Bildungssystem zu bestehen. Zu prüfen ist jedoch, ob diese allgemeine Beschreibung der positiven externen Effekte einer genaueren Betrachtung standhält. Es besteht nämlich die Gefahr, die genannten externen Effekte mit der Wirkung des Tausches beziehungsweise der Arbeitsteilung des Marktes zu verwechseln<sup>45</sup>. Durch eine qualifizierte Ausbildung erzielt ein Wirtschaftssubjekt zwar eine hohe Grenzproduktivität im Produktionsprozeß, diese wird aber in einem marktwirtschaftlich organisierten System auch durch eine hohe Entlohnung entgolten. Insofern liegen gar keine externen Effekte vor, die es durch staatliche Maßnahmen zu internalisieren gilt.

Allerdings hat ein hoher Bildungsgrad einzelner Wirtschaftssubjekte nicht nur Auswirkungen auf die Produktivität der betreffenden Person, sondern auch positive, produktivitätssteigernde Wirkungen auf die Arbeitskollegen in diesem Bereich. Eine effiziente Produktion aufgrund einer qualifizierten Ausbildung hat zusätzlich branchenübergreifende positive Wirkungen. Dabei ist diese übergreifende Wirkung um so stärker, je höher das durchschnittliche Bildungsniveau einer Gesell-

41 Vgl. Bert Hofmann/Michael J. Koop, Die „Neue“ Wachstumstheorie und ihre Bedeutung für die Wirtschaftspolitik, in: Die Weltwirtschaft, (1991) 2, S. 86–94, hier S. 90.

42 Siehe zu den Begründungen etwa U. Teichmann (Anm. 16), S. 225ff., und Karl Heinrich Oppenländer, Wachstumstheorie und Wachstumspolitik: die Struktur- und Wachstumsdynamik als wesentlicher Erklärungsfaktor des wirtschaftlichen Wachstums und als Ansatzpunkt für eine innovationsbezogene Wachstumspolitik, München 1988, S. 229ff.

43 Vgl. M. Willms (Anm. 25), S. 393f.

44 Vgl. SVR (Anm. 13), S. 154f. Siehe zu einer ausführlichen Diskussion verschiedener Maßnahmen: Karl-Ludwig Gutberlet, Alternative Strategien der Forschungsförderung, Tübingen 1984, hier insb. die genannten Beispiele auf S. 50ff.

45 Vgl. Ulrich van Lith, Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs, München 1985, S. 18ff.

schaft ist. Bei einem im Durchschnitt hohen Bildungsniveau erfolgt eine schnelle Diffusion des technischen Wissens in der Produktion.

Die Mobilität des technischen Wissens ist noch aus einem weiteren Grund von Bedeutung: Bei der Erklärung von unterschiedlich raschen wirtschaftlichen Entwicklungen verschiedener Länder spielt die Fähigkeit der Menschen hinsichtlich der Aufnahme des international mobilen technischen Wissens eine große Rolle.

Abgesehen von diesen Wirkungen der Bildung, sind (wie erste empirische Studien nachweisen) weitere „außerökonomische“ Einflüsse der Bildung auf die Produktivität einer Gesellschaft von Bedeutung. Positive Wirkungen gehen hier in erster Linie von der Elementarbildung einer Gesellschaft aus. Durch diese wird etwa die Stabilität des politischen Systems (durch die Förderung eines demokratischen Bewußtseins) positiv beeinflusst, die Kriminalitätsrate in einer Gesellschaft verringert, das Problem des Verhungerns gemindert<sup>46</sup> und die Kommunikation (etwa durch die Verbesserung der Sprachkenntnisse) verbessert.

Trotz unterschiedlicher Vorgehensweisen der Autoren der Neuen Wachstumstheorie bezüglich Definition und Einbeziehung des Humankapitals in die Erklärung des wirtschaftlichen Wachstums folgt aus ihren Arbeiten das eindeutige Ergebnis, daß Investitionen in Humankapital hochrentierliche Investitionen sind, die die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes nachhaltig positiv beeinflussen. In einer empirischen Überprüfung dieser Aussage stellt Barro fest, daß in 98 Ländern

46 Siehe zum Zusammenhang zwischen Humankapital, Geburtenrate und Wirtschaftswachstum G.S. Becker/K.M. Murphy/R. Tamura (Anm. 40).

der Erde die Pro-Kopf-Einkommen (als Resultat der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit) um so schneller wuchsen, je besser die Schulausbildung der Bevölkerung war<sup>47</sup>.

Die aktuelle politische Diskussion des Themas Bildungspolitik – vor allem in den USA – ist geprägt von der Erkenntnis des Zusammenhangs zwischen der Förderung des gesellschaftlichen Humankapitals durch bildungspolitische Maßnahmen und dem wirtschaftlichen Wachstum. Im Regierungsprogramm des amerikanischen Präsidenten Bill Clinton spielt die Reform des Schul- und Ausbildungswesens eine wesentliche Rolle. Als Motive dieser Reform werden weniger Verteilungsziele<sup>48</sup> genannt, sondern die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der USA und Impulse für das Wachstum der Güterversorgung<sup>49</sup>. Unterstützung für eine solche Akzentuierung der Politik erhält die Administration vom letztjährigen Nobelpreisträger Gary S. Becker, der rät, beim Versuch, das Wirtschaftswachstum zu stimulieren, vor allem drei Schwerpunkte zu setzen: „die Grundlagenforschung stärken, die Infrastruktur verbessern und mehr Geld für die Ausbildung der unteren 20 Prozent der Bevölkerung bereitstellen“<sup>50</sup>.

*Der Verfasser bedankt sich bei Herrn Dipl.-Volkswirt Rainer Kambeck für die Mitarbeit.*

47 Vgl. R. J. Barro (Anm. 40), S. 407 ff.

48 Früher begründete man die staatliche Förderung des Bildungswesens mit dem Argument, daß man allen die gleichen Startchancen für Berufsausbildung und berufliches Einkommen gewährleisten wolle und somit einen Beitrag zur Verteilungsgerechtigkeit liefern könne.

49 Vgl. Die Wirtschaftswoche, Nr. 2 vom 8. 1. 1993, S. 30–32.

50 Gary S. Becker in einem Interview der Wirtschaftswoche, Nr. 7 vom 12. 2. 1993, S. 27.

# In welchem Umfang darf sich ein Staat verschulden?

---

## I. Vorbemerkungen

---

Staatsverschuldung ist ein Thema, das gerade bei uns Deutschen auf einen sensiblen Nerv trifft. Ausufernde Kreditfinanzierung von Staatsausgaben hat in diesem Jahrhundert schon zweimal zu einem Zusammenbruch unserer Währung geführt.

Die öffentliche Auseinandersetzung über dieses Thema erreichte bereits Anfang der achtziger Jahre einen besonderen Höhepunkt. Die Tatsache, daß sich die Zins- und Schuldenquote der öffentlichen Haushalte binnen eines Jahrzehnts mehr als verdoppelt hatten, führte damals zu heftigen Kontroversen, in denen vielfach sogar das Schreckensbild eines Staatsbankrottes beschworen wurde. Dank einer über mehrere Jahre hinweg hartnäckig betriebenen Konsolidierungspolitik, besonders auf Bundesebene, konnte diese Schrecken vision vermieden werden, und die wirtschafts- und finanzpolitische Lage war gegen Ende der achtziger Jahre erheblich besser als zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts.

In jüngster Zeit erleben wir jedoch im Zusammenhang mit den gewaltigen Finanzierungslasten aus dem innerdeutschen Einigungsprozeß und der Entwicklung in Osteuropa eine Neuauflage der Diskussion über die wachsende Staatsverschuldung. Allerdings ist neben dieser Ausgangslage auch die Aufgabenstellung heute nicht mit der Situation zu Anfang der achtziger Jahre vergleichbar. Ging es damals vor allem um die Korrektur des zu üppig gewordenen Wohlfahrtsstaates, so geht es heute in erster Linie um die Vermeidung von dauerhaften übermäßigen Defiziten bei der tatsächlichen Verwirklichung der deutschen Einheit. Bereits in den zurückliegenden Jahren haben vor allem die Transferleistungen für die neuen Bundesländer das Haushaltsdefizit der Gebietskörperschaften (einschließlich Sozialversicherung) von neun Mrd. DM im Jahr 1989 auf schätzungsweise 120 Mrd. DM im Jahr 1992 erhöhet. Es ist verständlich, daß diese Entwicklung in der Öffentlichkeit, aber auch bei den politischen Entscheidungsträgern vielfach Besorgnis hervorgerufen hat. Um so wichtiger ist es, daß es jetzt nach langwierigen Vorberatungen ge-

lungen ist, im Rahmen eines „Solidarpaktes“ zwischen Bund und Ländern Einvernehmen über die Grundlinien der längerfristigen Finanzierung der deutschen Einheit zu erzielen. Zwar soll die Neuverschuldung zunächst noch weiter ansteigen. Mittelfristig ist jedoch eine deutliche Reduzierung geplant.

---

## II. Partikularinteressen versus Gemeinwohl

---

Ein grundsätzliches politisches Problem im Hinblick auf die Verschuldung des Staates ergibt sich daraus, daß in der Demokratie die Regierungen selbst oft unter Zwängen stehen, die sie zu kurz-sichtigen Entscheidungen verleiten. So haben – wie die privaten – auch die öffentlichen Haushalte vieler Industrieländer in den siebziger und noch über weite Strecken in den achtziger Jahren ihre Ersparnis kräftig abgebaut und Ausgaben zunehmend durch Kredite finanziert. In diesem Zusammenhang sei nur auf zwei typische Faktoren hingewiesen, die mit dem Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß in der Demokratie zu tun haben, nämlich auf die Kurzfristigkeit des politischen Kalenders und den Druck der Partikularinteressen.

Der Zeithorizont eines für eine begrenzte Zeit gewählten Politikers ist naturgemäß vor allem auf die jeweilige Wahlperiode konzentriert, d. h., er neigt dazu, längerfristige Risiken zu unterschätzen oder sie zu verdrängen. Im Finanzierungsbereich wird dieses Verhalten tendenziell meist auch noch vom Wähler unterstützt, für den die Kreditfinanzierung oft als das geringere übel im Vergleich zur sofortigen Steueranhebung erscheint. Die Partikularinteressen spielen im parlamentarisch-demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß – insbesondere, wenn ihre Vertretung schlagkräftig organisiert wird – oft eine aus der Sicht des Gemeinwohls nicht gerechtfertigte Rolle. Sind aber spezifische Hilfen und Subventionen erst einmal durchgesetzt, entstehen nur schwer änderbare Besitzstandsverhaltensweisen. Da es umgekehrt an einer entsprechenden Lobby für „die Interessen

der Gesamtheit“ fehlt und es für den Wahlbürger meist nicht möglich ist, sich in angemessener Weise über die einzelnen Positionen der öffentlichen Haushalte und erst recht über die künftigen Belastungen zu informieren, ist gerade im Finanzbereich die Dominanz von Partikularinteressen zu spüren.

Unabhängige Institutionen, wie Sachverständigenrat, Wirtschaftsforschungsinstitute, Beiräte und natürlich auch die Bundesbank, die ein kompetentes Urteil abgeben können, sind daher – als eine Art Gegengewicht – für einen funktionierenden demokratischen Willensbildungsprozeß sehr wichtig. Im übrigen gibt es in Deutschland auch das sogenannte Zustimmungserfordernis des Bundesfinanzministers bei finanzwirksamen Kabinettsbeschlüssen sowie, bei den Finanzentscheidungen des Parlamentes, die Möglichkeit der Intervention der Bundesregierung nach Art. 113 Grundgesetz (GG).

---

### III. Gründe für eine Staatsverschuldung

---

Wie ist nun die Staatsverschuldung aus *volkswirtschaftlicher* Sicht zu werten? Ist Staatsverschuldung immer Ausdruck einer Tendenz, „über die Verhältnisse zu leben“, oder gibt es Gründe, die sie sachlich geboten erscheinen lassen? Eine Antwort darauf hat schon Lorenz von Stein, der Vertreter der deutschen Finanzklassik im 19. Jahrhundert, so formuliert: „Ein Staat ohne Staatsverschuldung tut entweder zu wenig für die Zukunft oder er fordert zu viel von der Gegenwart.“<sup>1</sup>

Nach traditionellen Haushaltsgrundsätzen soll ein Budget stets so aufgestellt werden, „daß die für das betreffende Budgetjahr bewilligten, zur Durchführung der staatlichen Aufgaben erforderlichen laufenden Ausgaben in vollem Umfang durch die für dieses Jahr zu erwartenden regulären Einnahmen aus Steuern und sonstigen Abgaben sowie aus Vermögenserträgen gedeckt sind“<sup>2</sup>. Nach der heute vorherrschenden wirtschafts- und finanzwissenschaftlichen Auffassung kann es zumindest zwei gewichtige Gründe geben, von diesem Grundsatz des Budgetausgleichs abzuweichen.

1 Lorenz von Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, Leipzig 1878<sup>4</sup>, S. 347.

2 Heinz Haller, Finanzpolitik, Tübingen 1968<sup>4</sup>, S. 151.

### 1. Finanzierung von investiven Ausgaben

Der erste Grund betrifft die *Finanzierung von investiven Ausgaben*. In diesem Fall kann die Kreditfinanzierung mit dem Hinweis gerechtfertigt werden, daß künftigen Belastungen entsprechende künftige Erträge gegenüberstehen. Die Kreditfinanzierung sorgt dafür, daß Aufwendungen zeitgleich oder zumindest in größerer Zeitnähe mit den Erträgen erbracht werden und so die Belastung über die Jahre hinweg besser verteilt wird.

So einleuchtend diese Begründung grundsätzlich auch ist, ihre Problematik beginnt spätestens bei der Konkretisierung. Welche Ausgaben sind investiv und welche nicht? Das privatwirtschaftliche Investitionskalkül ist als Kriterium kaum anwendbar, da die Erträge öffentlicher Investitionen ihrem Träger nur selten unmittelbar zufließen oder zugerechnet werden können, sondern zum größten Teil bei den privaten Wirtschaftseinheiten anfallen. So sind öffentliche Investitionen auch nur in geringem Umfang unmittelbar „rentierlich“, wie es in der Fachterminologie heißt. Der Versuch einer Zuordnung der nicht unmittelbar zufließenden Erträge zu den öffentlichen Investitionen wäre wohl nur mit fragwürdigen Konstruktionen möglich. Eine Bestimmung der Erträge investiver Ausgaben kann somit wohl nur aus gesamtwirtschaftlicher Sicht erfolgen, d. h. im Hinblick auf ihre Wirkung auf das Produktionspotential.

Im deutschen Haushaltsrecht wird allerdings ein anderer Ansatz verwendet. Investitionen werden dort als Sachinvestitionen verstanden, das sind Ausgaben für die Beschaffung von Anlagen und langlebigen Gütern, soweit sie nicht in den Verteidigungsbereich fallen. Diese gelten als Obergrenze der laufenden Neuverschuldung nach Art. 115 GG, von der nur im Falle von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes abgewichen werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom Frühjahr 1989 diese „Staatspraxis“ ausdrücklich bestätigt.

Der derart sanktionierte haushaltsrechtliche Investitionsbegriff, der schon bei der Definition der Sachinvestitionen fragwürdige Zuordnungen beinhaltet, ist in theoretischer Hinsicht recht unbefriedigend, da er nur in beschränktem Umfang Beziehungen zwischen zukunftswirksamen Leistungen und Gegenwartsbelastungen herstellt. Auch behandelt er Erhaltungsinvestitionen und Neuinvestitionen gleich. Schließlich läßt er das Problem der Folgekosten gänzlich außer acht.

Die Vergangenheit hat überdies gezeigt, daß der haushalts- und verfassungsrechtliche Investitions-

begriff allein noch keine Gewähr für eine wirk-  
same Begrenzung der Staatsverschuldung bietet.  
Zwar sorgt die bloße Existenz einer Obergrenze  
bereits für eine Beschränkung der Neuverschul-  
dung, indem sie verhindert, daß die wachsenden  
Zinsverpflichtungen unbegrenzt aus neuen Kredi-  
ten finanziert werden können. Doch zum einen  
kann die Höhe der Grenze beeinflußt werden, zum  
anderen bietet die Generalklausel „gesamtwirt-  
schaftliche Störungen“ im Art. 115 GG ein  
Schlupfloch, das zumindest vorübergehend genutzt  
werden kann.

Insgesamt kann daher Art. 115 GG in Verbindung  
mit dem Sachinvestitionsbegriff wohl nur eine Art  
finanzpolitischer Notbremse darstellen, die Regie-  
rung und Parlament nicht der Pflicht entheben  
sollte, die Praxis der Verschuldung an Hand volks-  
wirtschaftlicher Kriterien laufend kritisch zu über-  
prüfen.

## 2. Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

Der *zweite*, auch verfassungsrechtlich anerkannte  
*Grund* für Abweichungen vom Grundsatz des  
Budgetausgleiches sind die schon erwähnten  
*„Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleich-  
gewichtes“*, insbesondere als Folge konjunktureller  
Schwankungen. Dabei sind zwei Fälle zu unter-  
scheiden: Zunächst führen konjunkturelle Bewe-  
gungen auch ohne diskretionäre finanzpolitische  
Maßnahmen zu Änderungen des Budgetsaldos. In  
rezessiven Phasen steigen z. B. Unterstützungszah-  
lungen für höhere Erwerbslosigkeit an, während  
die staatlichen Steuer- und Beitragseinnahmen un-  
terproportional steigen bzw. sogar sinken. Wenn  
der Staat mit Ausgabeneinschränkungen oder  
Steuererhöhungen reagieren würde, um eine kor-  
respondierende Ausweitung des Defizits zu verhin-  
dern, so könnte das bedeuten, daß er die konjunk-  
turelle Abschwächung weiter vertiefen würde.  
Konjunkturell bedingte negative Budgetsalden  
und ihre Finanzierung durch Kredite können daher  
nicht nur ein legitimes, sondern auch ein das kon-  
junkturelle Gleichgewicht förderndes Instrument  
sein. Allerdings ist die genaue Abgrenzung zwi-  
schen zyklisch bedingten und strukturellen Defizi-  
ten oft schwierig, wie auch die jüngste Entwicklung  
wieder zeigt.

Davon zu unterscheiden ist eine aktive antizy-  
klische Konjunkturpolitik, wie sie in Deutschland  
z. B. in den siebziger Jahren betrieben wurde. Ge-  
rade auch auf Grund der damaligen Erfahrungen  
wird heutzutage eine solche antizyklische Finanz-  
politik sehr kritisch beurteilt, übrigens nicht nur

bei uns, sondern auch international. Dies hängt  
u. a. damit zusammen, daß eine ambitiöse antizy-  
klische Politik die Sanktionskräfte des Marktes  
außer Kraft setzen kann. Zudem tendiert die anti-  
zyklische Finanzpolitik aus politischen Gründen  
zur Asymmetrie bei der Anwendung. Maßnahmen  
zur Bekämpfung rezessiver Tendenzen bereiten  
politisch im allgemeinen kaum Realisierungss-  
chwierigkeiten. Umgekehrt ist es politisch meist  
außerordentlich schwierig, stimulierende Maßnah-  
men später wieder rückgängig zu machen. Schließ-  
lich wird die Wirkung der Finanzpolitik auch durch  
Time-Lags gestört. Daher ist die Effizienz der  
kurzfristig orientierten Globalsteuerung selbst  
dann fraglich, wenn sie politisch optimal eingesetzt  
werden könnte.

Eine bessere Gewähr für eine gewisse Versteti-  
gung des konjunkturellen Prozesses dürfte eine  
mittelfristige Orientierung der Finanzpolitik lei-  
sten, ein Konzept, um das sich die Geldpolitik in  
der Bundesrepublik übrigens schon seit Mitte der  
siebziger Jahre bemüht. Eine solche mittelfristig  
orientierte Finanzpolitik verzichtet weitgehend auf  
aktives konjunkturelles Gegensteuern, erlaubt je-  
doch den erwähnten „eingebauten Stabilisatoren“,  
ihre guten Dienste zu leisten, jedenfalls solange  
sich die strukturellen Defizite in einem einigerma-  
ßen vertretbaren Rahmen halten. Die Politik  
selbst beschränkt sich darauf, mittelfristig verläßli-  
che Rahmendaten zu setzen. Die enorme Beruhi-  
gung, welche der konjunkturelle Prozeß in den  
achtziger Jahren bei dieser Politik erfahren hat,  
scheint diese Einschätzung zu bestätigen.

---

## IV. Gründe gegen eine Staatsverschuldung

---

Diesen beiden Gründen für eine öffentliche Kre-  
ditaufnahme stehen vielfache gesamtwirtschaftliche  
und haushaltspolitische Implikationen gegen-  
über, die eher gegen eine Staatsverschuldung spre-  
chen und die im konkreten Fall sehr sorgfältig ab-  
gewogen werden müssen. *Gesamtwirtschaftliche*  
Beschränkungen für die Staatsverschuldung sehe  
ich vor allem in vierfacher Hinsicht:

### 1. Der sogenannte Verdrängungseffekt für private Investitionen

In einer vollbeschäftigten Wirtschaft treten kredit-  
finanzierte öffentliche Zusatzausgaben in Konkur-

renz zu beabsichtigten privaten Investitionen um die vorhandene gesamtwirtschaftliche Ersparnis. Bei mittelfristig orientierter Geldpolitik führt dies in der Regel zu einer Erhöhung des Zinsniveaus. Das bedeutet, daß der tendenziell zinsunempfindliche staatliche Investor zinsempfindlichere private Grenzinvestitionen verdrängt, so daß die öffentliche Kreditfinanzierung wesentlich stärker als jede andere Finanzierungsform das Wachstumspotential der Volkswirtschaft schwächen kann. Durch eine Steuerfinanzierung könnte dieser Effekt vermieden oder zumindest wesentlich abgeschwächt werden. Ob die Kreditfinanzierung sinnvoll ist, hängt von der gesamtwirtschaftlichen Kapitalproduktivität der öffentlichen Investition im Vergleich zu den verdrängten privaten Investitionen ab. Ein präzises Urteil ist nur schwer möglich, da die Produktivitätswirkung öffentlicher Investitionen, zumal im Einzelfall, kaum quantifizierbar ist. Immerhin könnte man Kriterien heranziehen, welche die Entscheidung erleichtern: So ist in der wirtschaftlichen Aufbauphase eines Landes mit einem geringen öffentlichen Leistungsangebot der gesamtwirtschaftliche Effekt der öffentlichen Investitionen vermutlich sehr hoch. Ausgaben, die für die Errichtung eines Minimums an öffentlichen Einrichtungen sorgen, haben dabei oft den Charakter von Komplementärinvestitionen mit einem hohen Potentialeffekt; aktuelle Beispiele hierfür liefern insbesondere die Verhältnisse in den neuen Bundesländern. Umgekehrt ist die Situation in reifen, entwickelten Volkswirtschaften mit tendenziell geringerer Zunahme der Kapitalproduktivität und niedrigerem Potentialwachstum. Dort sollte auch der Kreditfinanzierungsanteil der öffentlichen Investitionen tendenziell eher niedriger sein.

Vieles spricht dafür, daß man im Hinblick auf den Verdrängungseffekt für private Investitionen die Grenze für die Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen eher zu niedrig als zu hoch ansetzen sollte. Private Investitionen müssen im Wettbewerb um knappes Kapital und „Rentierlichkeit“ bestehen, so daß sie zumeist einem strengeren Selektionsprozeß unterworfen sind als öffentliche Investitionen. Hinzu kommt, daß private Investitionsvorhaben in aller Regel effizienter realisiert werden, wie die Alltagserfahrung immer wieder bestätigt. Im Zweifelsfall sollten daher aus meiner Sicht private Investitionen „den Vortritt haben“, wobei auch für sogenannte öffentliche Aufgaben privatwirtschaftliche Lösungen oft die effizientere Alternative sind.

## 2. Die Beachtung der außenwirtschaftlichen Lage

Steigende Haushaltsdefizite saugen verfügbare private Ersparnisse für öffentliche Verwendungszwecke ab. Damit wird nicht nur der Spielraum für eine private Investitionstätigkeit reduziert, auch der Spielraum für den Export von Ersparnissen wird kleiner bzw. der Importbedarf an Kapital größer. Dementsprechend wird – über Wechselkurs-, Preis- und Einkommensanpassungen – der Leistungsbilanzüberschuß tendenziell kleiner oder ein entsprechendes Defizit größer.

Dieser kurzfristige Aspekt wird überlagert von den langfristigen Wachstumswirkungen. Ist der Produktivitätseffekt öffentlicher Investitionen groß genug, um das Wachstumspotential zu stärken, so verbessern die Investitionen auf lange Sicht die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes und sorgen so für eine langfristige Verbesserung der Leistungsbilanz. Ist das nicht der Fall, so ist die daraus entstehende Verschlechterung der Leistungsbilanz nur ein zusätzliches Argument, die wachstumspolitisch schädliche Finanzierung zu unterlassen. Der außenwirtschaftliche Effekt der staatlichen Schuldenpolitik steht somit *nicht* im Vordergrund.

Diese Relativierung des außenwirtschaftlichen Effektes soll nicht bedeuten, daß er vernachlässigt werden darf. Hohe außenwirtschaftliche Defizite können vielmehr durch ihre negativen Wirkungen (Vertrauensverlust, Anstieg des Zinsgefälles zum Ausland, Rückgang der privaten Investitionstätigkeiten) den Spielraum für eine öffentliche Kreditaufnahme erheblich einengen.

## 3. Die notwendige Abstimmung von Geld- und Finanzpolitik (Policy-Mix)

Eine wichtige Rahmenbedingung für die Finanzpolitik ist auch die geldpolitische Lage. In einer Phase, in der die Notenbank sich gegen eine massive Gefährdung der Preisstabilität wehren muß oder gar um die Rückgewinnung der inneren Preisstabilität kämpft, benötigt die Geldpolitik die Unterstützung der Finanzpolitik. Ohne eine solche Abstimmung kann es leicht zu einer Überforderung der Geldpolitik mit erheblichen Verzerrungs- und übermäßigen Bremseffekten kommen. Das Beispiel der USA in der ersten Hälfte der achtziger Jahre etwa hat deutlich gemacht, welche negativen Wirkungen für die Binnenwirtschaft und für die Partnerländer zu erwarten sind, wenn die Finanzpolitik in einer geldpolitisch restriktiven Phase einen expansiven Kurs mit steigenden öffentlichen Defiziten verfolgt.

#### 4. Der Grad der Kapitalknappheit

Die Höhe der volkswirtschaftlichen Ersparnis ist ein wichtiger Faktor für die Wachstums- und Fiskalpolitik. Zwar sollten, wie erwähnt, kurzfristige konjunkturelle Schwankungen der Ersparnisbildung kein Anlaß für eine diskretionäre Finanzpolitik sein. Dagegen sind m.E. jedoch mittel- und langfristige Änderungen der Knappheitsrelationen bei Festlegung des finanzpolitischen Kurses generell zu berücksichtigen. Eine durch Rückgang der Sparneigung verursachte gravierende Verteuerung von Kapital schwächt das gesamtwirtschaftliche Wachstum durch Verdrängung von privaten Investitionen. Infolge des engen Zusammenhanges der internationalen Kapitalmärkte bleiben derartige Verknappungserscheinungen zudem im allgemeinen nicht lange auf die nationalen Märkte beschränkt. Allerdings wäre von einer isolierten Aktion eines kleineren oder mittelgroßen Landes wenig Wirkung zu erwarten; koordinierte Konsolidierungsmaßnahmen mehrerer Länder mit Haushaltsproblemen können aber zweifellos einen wirklichen Beitrag zur Entlastung der internationalen Kapitalmärkte leisten. Große Industrieländer haben hier sogar eine besondere weltwirtschaftliche Verantwortung, zumal gerade auch die Entwicklungsländer die Benachteiligten von überhöhten Zinsen sein können.

Außer den gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen müssen vor allem aber auch die *finanzwirtschaftlichen* Grenzen der Staatsverschuldung beachtet werden. Mit zunehmender Schuldenquote in den öffentlichen Haushalten steigt nämlich auch die Zinsquote. Da die Zinsausgaben nicht zusätzlich zu den Investitionen ebenfalls aus Krediten finanziert werden können, ohne daß die Schuldenquote explodiert, ist eine Erhöhung der Abgabensätze oder eine Einschränkung der übrigen Ausgaben erforderlich. Das bedeutet, daß sich der finanzpolitische Handlungsspielraum für die laufenden Ausgaben und für diskretionäre Maßnahmen durch die Staatsverschuldung deutlich verengt, was im Extremfall zur Handlungsunfähigkeit führen kann.

Eine allgemeingültige Grenze für die Staatsverschuldung läßt sich aber auch aus finanzpolitischer Sicht nicht aufstellen. Sie hängt zum einen von der maximalen Zinslast ab, welche ein Land langfristig zu tragen bereit und in der Lage ist. Zum anderen wird sie aber auch von den jeweils gültigen mittelfristigen Wachstums- und Kapitalmarktbedingungen bestimmt. Je niedriger über längere Frist das Zinsniveau und je höher das Wirtschaftswachstum ist, desto höher kann natürlich die haushaltspoli-

tisch tragbare laufende Verschuldung sein. Liegen der durchschnittliche Zinssatz der Staatsschuldtitel und die nominale Wachstumsrate des Bruttosozialproduktes (BSP) auf etwa gleicher Höhe, so wird der Anteil der Zinsausgaben nach einer Übergangsphase maximal auf den Anteil der laufenden Neuverschuldung steigen. Beläuft sich der Zinssatz dagegen auf das Eineinhalbfache des nominalen BSP-Wachstums, dann werden die Zinsausgaben auf Dauer auf das Eineinhalbfache der Neuverschuldung anwachsen.

Eine solche Situation war in der Bundesrepublik typisch für die achtziger Jahre, und sie ist es auch heute noch. Bei einer Neuverschuldungsquote von z. B. 1,5 Prozent des BSP, wie sie ab der Konsolidierungsperiode 1983 durchschnittlich erreicht wurde, würde eine Zins-/Wachstumsrelation von eineinhalb auf Dauer eine Zinsquote von fast 2,5 Prozent des BSP bewirken. Bei einer regelmäßigen laufenden Neuverschuldung von z. B. 4 Prozent ergäbe sich dann eine Zinsbelastung von rund 6 Prozent.

Als sich Ende der achtziger Jahre die Zinsquote in den öffentlichen Haushalten auf „nur“ 2,5 Prozent des BSP belief, wurde diese Belastung bereits zu Recht als erheblich empfunden. Ein Anstieg auf 6 Prozent müßte dementsprechend ganz erhebliche Eingriffe in die traditionellen Ausgabenstrukturen und/oder Abgabenerhöhungen zur Folge haben. Ohne zu übertreiben, wird man feststellen können, daß unter den jetzigen volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen schon eine Neuverschuldungsquote von 4 Prozent in der Bundesrepublik auf Dauer als finanzpolitisch nicht verkraftbar gelten muß.

Insgesamt zeigt die Erfahrung: Ist die öffentliche Schuldenlast einmal zu hoch, dann ergeben sich erhebliche Probleme:

- Wenn die Belastungsgrenzen erreicht sind und die Märkte die Schuldzunahme nicht oder nur zu unverträglich hohen Kosten zu finanzieren bereit sind, wird der finanzpolitische Handlungsspielraum eingeengt. Neue Prioritäten können dann nicht oder nicht genügend bei den Ausgabenentscheidungen beachtet werden.
- Das Wachstum wird durch die zur Finanzierung der Zinsausgaben notwendigen hohen Ausgaben erheblich geschwächt. Muß dann die Abgabenlast erneut angehoben werden, entsteht ein Teufelskreis, der zur Stagnation führen kann.
- Über die Geldpolitik kann dieses Ergebnis noch verstärkt werden; je höher nämlich die Schuldenquote in den staatlichen Haushalten

ist, desto größer sind die zinsabhängigen Haushaltsbelastungen einer restriktiven Geldpolitik. Irgendwann wird sich die Notenbank dann dem Druck der Regierung zu einer expansiveren Geldpolitik kaum noch entziehen können.

---

## V. Fazit

---

Die gegenwärtige Diskussion um die Staatsverschuldung hat sich der entscheidenden Frage zugewandt, wie die bislang unaufhaltsam erscheinende Entwicklung gestoppt werden kann. Die Sorgen werden nicht zuletzt durch die Befürchtung genährt, daß die eigentliche Belastungsprobe noch bevorsteht, zumal sich ein beachtlicher Teil der künftigen Belastungen derzeit noch in Sonderhaushalten außerhalb der Budgets der Gebietskörperschaften verbirgt.

1992 hat sich das Defizit in den öffentlichen Haushalten auf schätzungsweise 120 Mrd. DM erhöht, was knapp 4 Prozent des BSP entspricht. Nicht herein enthalten ist aber die Neuverschuldung der Treuhandanstalt, der Bundes- und Reichsbahn sowie der Post; sie belief sich insgesamt auf ca. 2 Prozent des BSP. Damit hat das öffentliche Gesamtdefizit 1992 knapp 6 Prozent des BSP erreicht; in der deutschen Nachkriegsgeschichte gab es nur einmal (1975) ein Defizit in dieser Größenordnung. Die Abgabenquote ist in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, wie sie internationalen Vergleichen zugrunde liegt, im vergangenen Jahr auf 43,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts angestiegen und hat damit den höchsten Stand seit Bestehen der Bundesrepublik erreicht. Im internationalen Vergleich rangiert Deutschland damit hinter Dänemark und knapp hinter Frankreich an der Spitze der Industrieländer. Die deutsche Politik wird in den nächsten Jahren sehr darauf achten müssen, daß weder die für die Überwindung der Vereinigungsprobleme unentbehrlichen Wachstumskräfte noch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirt-

schaft durch eine weitere Anhebung der Abgabenquote geschwächt werden.

Sicherlich ist die aktuelle Haushaltslage in der Bundesrepublik mit der zu Beginn der achtziger Jahre kaum vergleichbar. Die Ausweitung der Staatsverschuldung hängt heute trotz aller sonstigen Belastungen vor allem mit Mehrausgaben zusammen, die im Zusammenhang mit dem Beitritt der fünf bzw. sechs neuen Bundesländer für den Gesamtstaat entstanden sind. Ein großer Teil dieser Ausgaben sind Komplementärinvestitionen für den wirtschaftlichen Wiederaufbau des Landes, haben also einen erheblichen Potentialeffekt. Insofern ist ihre Kreditfinanzierung im Rahmen der haushaltspolitischen Möglichkeiten grundsätzlich durchaus gerechtfertigt.

Trotz ihrer teilweisen Berechtigung ist die Nettoverschuldung der letzten Jahre keinesfalls unproblematisch. Je länger der Prozeß der wirtschaftlichen Umstrukturierung in den neuen Bundesländern dauert, desto größer ist die Gefahr, daß ein immer größerer Teil der Ausgaben konsumtiven Charakter im Sinne von Erhaltungssubventionen oder Sozialtransfers annimmt. Schon jetzt wird ein erheblicher Teil der Mittel eingesetzt, um überhöhte Lohnsteigerungen und Sozialmaßnahmen zu finanzieren.

Wichtig ist daher, daß die Neuverschuldung bald wieder auf ein Maß zurückgeführt wird, das auch mittel- und längerfristig verkraftbar ist. Auch wachstumsfördernde Ausgaben können nicht immer voll durch Kredite finanziert werden, wenn es die haushaltspolitische Lage nicht erlaubt. Ferner sollte sichergestellt sein, daß die auch künftig notwendigen Finanztransfers in die neuen Bundesländer soweit wie möglich investiv verwendet werden. Im Westen darf die Finanzierung nicht ausschließlich über die Finanzmärkte erfolgen, sondern sollte primär aus den ordentlichen Einnahmen der öffentlichen Hände stammen. Mit dem jetzt erreichten Abschluß eines „Solidarpaktes“ ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung getan. Weitere Schritte – vor allem im Hinblick auf Kürzungen der öffentlichen Ausgaben – sollten folgen.

# Subventionsabbau – ein finanzpolitischer Evergreen<sup>1</sup>

## I. Vorbemerkung

Kein wirtschaftspolitisches Instrument hat so viel Aufmerksamkeit und Kritik auf sich gezogen wie die Subventionen; kaum ein Instrument ist so vielen Mißverständnissen ausgesetzt. Subventionen werden als überflüssige Geschenke charakterisiert, werden mit Transferzahlungen an private Haushalte gleichgesetzt und bei der Frage nach der Deckung von Haushaltslücken werden Subventionskürzungen oftmals als die Finanzierungsquelle schlechthin angesehen.

Subventionen sind nach wirtschaftswissenschaftlichem Verständnis Geldzahlungen, Einnahmeverzichte oder geldwerte Leistungen der öffentlichen Hand, die ohne marktmäßige Gegenleistung solchen Unternehmen gewährt werden, die bestimmte, vom Staat festgesetzte Kriterien erfüllen und von denen angenommen wird, daß sie durch ihr von der Subventionszahlung beeinflusstes Verhalten zur Erreichung politischer Ziele beitragen<sup>2</sup>.

Die Kritik an einer staatlichen Wirtschaftsförderung durch Subventionen ist teilweise theoretischer, teilweise ideologischer Natur; in diesem Zusammenhang ist auf die überaus reichliche Literatur zu verweisen<sup>3</sup>.

Diese Kritik hat eine lange Tradition. Zwar gibt es Phasen der Politik, in denen das Thema keine besondere Rolle spielt. Bezeichnenderweise sind dies meist Zeiten einer „gesunden“ Haushaltsentwicklung und eines befriedigenden Wachstums, in denen man eigentlich noch am ehesten Spielräume für Subventionskürzungen vermuten müßte. Das Subventionsthema gewinnt jedoch stets dann besondere politische Brisanz, wenn diese Spielräume

geschrumpft sind, wenn es um Konsolidierung und Sanierung defizitärer öffentlicher Haushalte geht.

Der Frage, warum einem radikalen Subventionsabbau bisher der Erfolg versagt geblieben ist, wurde vielfach nachgespürt<sup>4</sup>. Meist waren es Gründe aus dem Bereich der finanzpolitischen Willensbildung, die der Erklärung dienten. Dieser Aspekt soll hier nicht behandelt werden; vielmehr steht die Frage im Mittelpunkt, ob nicht die Strategie des Subventionsabbaus immer wieder falsch angelegt ist.

Oft wird die Diskussion so geführt, als seien Subventionen per se überflüssige Geldgeschenke. Sie sind jedoch Lenkungsinstrumente zur Durchsetzung politischer Ziele und damit als Instrumententyp weder gut noch schlecht, weder generell notwendig noch allgemein entbehrlich. Sie müssen danach beurteilt werden, ob mit ihrer Hilfe die vorgegebenen Ziele erreicht werden können, und zwar mit möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten, d. h. Zieleinbußen in anderen Bereichen. Nach der Ziel-Mittel-Logik ist die Forderung nach Subventionsabbau oder -kürzung nur plausibel, wenn

- das vorgegebene Ziel bereits als erreicht angesehen werden kann,
- das Ziel nur oder jedenfalls besser mit Hilfe anderer Lenkungsinstrumente erreicht werden kann, also effizientere Alternativen zur Verfügung stehen,
- die bisher bestehende Zielstruktur und die entsprechende politische Programmkonzeption in Frage gestellt und durch eine andere ersetzt wird.

Abbaulisten, in denen lediglich auf der instrumentellen und budgetären Ebene Kürzungen und Streichungen vorgeschlagen werden, können folglich ohne den Nachweis, daß Ziele bereits erreicht sind und daß ein mehrheitsfähiges Alternativkonzept zur Verfügung steht bzw. daß kostengünstigere Alternativinstrumente vorhanden sind, weder begründet werden noch erfolgreich sein. Daher

1 Die Formulierung geht auf einen Aufsatz des Autors aus dem Jahre 1973 zurück; siehe dazu Karl-Heinrich Hansmeyer, *Abbau von Subventionen – ein finanzpolitischer Evergreen*, in: *Wirtschaftsdienst*, 53 (1973), S. 125 ff.

2 Zu den Definitionsproblemen und -versuchen siehe Karl-Heinrich Hansmeyer, *Transferzahlungen an Unternehmen*, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. 1, Tübingen 1977<sup>3</sup>, S. 960 ff.

3 Vgl. Norbert Andel, *Subventionen*, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd. 7, Stuttgart u. a. 1977, S. 491 ff.

4 Besonders instruktiv Zoltán Jákli, *Vom Marshallplan zum Kohlepfennig. Grundrisse der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1948–1982*, Opladen 1990.

soll im folgenden keine neue Abbauliste<sup>5</sup> präsentiert werden, vielmehr wird eine Subventionstypologie vorgelegt, die einen Schluß auf mögliche Abbaustrategien erlaubt (II). Ein Blick auf die Subventionslandschaft seit dem 13. Subventionsbericht<sup>6</sup> soll die theoretische Betrachtung ergänzen (III). Einige Überlegungen zur systematischen Subventionskontrolle bilden den Abschluß (IV).

---

## II. Abbaustrategien und Subventionstypen

---

Subventionsabbau oder -kürzungen sind Anpassungsentscheidungen und damit typische Aufgaben der politischen Planung. Diese muß immer wieder verfestigt, wenn nicht verkrustete Aufgabenstrukturen mit dem Instrumentarium der Aufgabenkritik durchforsten. Subventionskritik an sich kann dies nicht ersetzen. An dem Subventionsabbau wie an der generellen Spardiskussion zeigt sich deutlich, daß die Haushaltsreformdebatte der sechziger und siebziger Jahre und alle Versuche, anspruchsvollere Verfahren zur ziel- und ergebnisorientierten Verknüpfung von Aufgaben- und Ressourcenplanung einzuführen, viel zu früh und ohne Ergebnis abgebrochen worden sind. Das einzige Relikt aus dieser Phase – die mehrjährige Finanzplanung – vermag offensichtlich auf diesem Feld keine Hilfestellung zu leisten.

Die Entscheidung, ob sich der Staat generell aus der Meritorisierung zurückziehen soll, ob und in welchen Aufgabenbereichen Zielverzicht gegenüber dem bisherigen Eingriffsniveau in Kauf genommen werden sollen, um ein anderes Ziel – z. B. den Wiederaufbau in den neuen Ländern – zu verwirklichen, bedarf der politischen Prioritätsentscheidung über öffentliche Aufgaben. Werden Aufgaben als nachrangig eingestuft oder ist man mit geringerem öffentlichem Output- oder Leistungsniveau in Bereichen zufrieden, in denen man sich zur Aufgabenerfüllung des Subventionsinstrumentariums bedient, ergeben sich die Subventionsabbauanlässe zwangsläufig. Die folgende Typologie soll diese Zusammenhänge deutlicher machen.

### 1. Subventionstyp I: Subvention als Konsequenz einer Programmstruktur

Es gibt Subventionen, die aus einer politisch vorgegebenen Programmstruktur folgen, deren

quantitative Dimension quasi automatisch aus dieser Struktur sowie aus der darauf abgestellten Subventionstechnik bzw. der Technik der Programmfinanzierung erwächst. Wenn die politischen Vorgaben akzeptiert sind, besteht in der Regel keine instrumentelle Alternative zur Subvention und kaum eine Möglichkeit, den Subventionsumfang spürbar zu reduzieren. Ein Subventionsabbau müßte bei diesem Subventionstyp zu kurzfristig spürbaren Einbußen bei der Verwirklichung der bisher akzeptierten Ziele führen. Die Forderung nach Abbau oder Kürzung von Subventionen richtet sich daher primär auf eine Änderung der politischen Ziele, sie läßt sich nur mit einem mehrheitsfähigen Alternativkonzept begründen.

Zum Subventionstyp I gehören große Subventionsblöcke, die bei Abbaudiskussionen in der Regel als erste ins Blickfeld rücken: die Kohle- und die Agrarsubventionen. Bei ihnen handelt es sich zum großen Teil um Erhaltungssubventionen, die unter ökonomischen Aspekten allgemein negativ beurteilt werden, da sie submarginale und marginale Anbieter künstlich am Markt erhalten. Hier stimmen offensichtlich marktökonomische und politische Rationalität nicht überein. Während ökonomisch eine Erhaltungssubvention nicht begründbar ist, gibt es politisch viele Gründe zur Erhaltung bestimmter Betriebsstrukturen, einer bestimmten nationalen Eigenproduktion, der Sicherung einheimischer Energiequellen, der Erhaltung von Arbeitsplätzen oder von Einkommensparitäten. Derartige Ziele haben dazu geführt, daß die Kohle und weite Teile der landwirtschaftlichen Produktion aus marktlichen Anpassungsprozessen herausgelöst werden mußten; dies wiederum ist zwangsläufig mit Subventionsbedarfen verbunden. Als instrumentelle Alternative käme allenfalls eine Gewährung persönlicher Einkommenstransfers in Betracht. Die Streichung oder spürbare Kürzung solcher meist auch historisch gewachsener Erhaltungssubventionen wird zudem dadurch erschwert, daß die Auswirkungen unmittelbar spürbar würden.

Unter diesen Bedingungen ist es weder redlich noch wirksam, eine Kürzung des Umfangs derartiger Subventionen zu fordern, ohne ein alternatives kohle- bzw. energie- oder agrarpolitisches Konzept vorgelegt zu haben. Sollen Subventionen dieses Typs abgebaut werden, so muß gegen die bisherige Erhaltungsstrategie ein „Schrumpfungskonzept“ politisch durchgesetzt werden, dem dann eine Rücknahme des Fördermitteleinsatzes folgen kann.

5 Als jüngstens Beispiel siehe Subventions-Abbauplan des Bundesverbandes Junger Unternehmer, Bonn o. J. (1992).

6 Bundestags(BT)-Drucksache 12/1525 vom 11. 11. 1991.

Diese Ausführungen seien am Beispiel der Kohlepolitik kurz erläutert. In den letzten Jahren sind immer wieder kohlepolitische Konzepte vorgelegt worden, die sich in ihrer Zielstruktur wesentlich unterscheiden. So forderte der Sachverständigenrat<sup>7</sup> eine Kohlevorratspolitik, die lediglich der kurzfristigen Überbrückung von Versorgungsengpässen dient. Demgegenüber sah die IG Bergbau und Energie Ende der achtziger Jahre noch längerfristige Wettbewerbschancen für die deutsche Steinkohle mit der Konsequenz eines „Überbrückungskonzepts“<sup>8</sup>. Beiden Konzepten entspricht zwangsläufig ein unterschiedliches Subventionsinstrumentarium und ein unterschiedlich hoher Zuschußbedarf; beide weisen der Kohlepolitik unterschiedliche Aufgaben zu. Behält man demgegenüber die offizielle Kohlepolitik einer vorsichtigen Bewahrung des Status quo bei, so lassen sich keine Veränderungen der Subventionspolitik herleiten. „Politische“ Kürzungen der Kokskohlenbeihilfe, die bekanntlich einer „objektiven“ Berechnungsformel folgt, ergäben keinen Sinn. Bei willkürlichen Kürzungen wäre eine Verwirklichung des bisher akzeptierten Ausgleichszieles nicht mehr möglich, aber auch die Verwirklichung einer anderen Konzeption wäre damit nicht gewährleistet. Bei der Betrachtung der aktuellen Situation wird hierauf zurückzukommen sein.

Ähnliche Überlegungen gelten für die *Kohleverstromungshilfen*, die zur Verbilligung der Kohleverwendung in der Elektrizitätswirtschaft gezahlt werden. Bei den Zuschüssen zum Ausgleich der Mehrkosten wird in erster Linie die Wärmepreisdifferenz zwischen Kohle und schwerem Heizöl ausgeglichen; auch hier liegt ein „objektives“ Verfahren zugrunde. Eine Besonderheit tritt bei den Verstromungshilfen hinzu. Ihre Finanzierung wird vornehmlich durch den sogenannten Kohlepfennig sichergestellt, eine nach dem Repartitionsprinzip erhobene parafiskalische Sonderabgabe. Werden Verstromungssubventionen abgebaut, so entfällt zugleich der Anlaß für die Abgabenerhebung; der Abbau würde daher keine disponiblen Finanzmittel schaffen.

Ein weiterer Aspekt ist zu berücksichtigen: Große Teile der für den Steinkohlenbergbau verwendeten Subventionsmittel (Zuschüsse zur Knappschaftsversicherung) sind Sozialtransfers, die im Falle eines Schrumpfungskonzeptes drastisch zunehmen würden. Dazu gehören beispielsweise das Anpas-

sungsgeld für Arbeitnehmer des Steinkohlenbergbaus und soziale Hilfsmaßnahmen zugunsten von Arbeitnehmern des Kohle- und Erzbergbaus sowie der Stahlindustrie. Hier wird deutlich, daß der Abbau von Subventionen vom Typ I zumindest kurzfristig keinen Entlastungseffekt bringen wird. Selbst wenn es zu einer Kurskorrektur in der Kohlepolitik kommen sollte und sich ein Schrumpfungsprozeß politisch durchsetzen ließe, könnten erst mittel- und langfristig Subventionssparerfolge erzielt werden.

Für die Agrarpolitik ergibt sich ein ähnliches Bild. Der im Jahre 1992 eingeleitete Kurswechsel der EG-Agrarpolitik verbindet Preissenkungen bei Marktordnungsprodukten mit direkten Transferzahlungen, d.h., hier findet bereits die für die Kohlesubventionen prognostizierte Substitution von Subventionsformen statt. Kurzfristig wird es dadurch sogar zu einem Anstieg von Transferzahlungen kommen.

## 2. Subventionstyp II: Subventionen ohne erkennbare Zielstruktur

Bei einer zweiten Gruppe von Subventionen ist ein konkreter Zielbezug und ein transparenter Ziel-Mittel-Zusammenhang nicht vorhanden oder zumindest nicht (mehr) erkennbar. Ihre Einführung liegt in vielen Fällen zeitlich so weit zurück, daß sich mit einiger Plausibilität die These vertreten läßt, entweder sei der ursprüngliche Anlaß für die Subventionierung entfallen oder aber sie erfülle aufgrund der inzwischen geänderten Rahmen- und Wirkungsbedingungen ihre Funktion nicht mehr. (Gleichwohl bemüht sich der Subventionsbericht auch für derartige Maßnahmen um eine Begründung und immunisiert sie dadurch ungewollt gegen Kürzungs- und Abbauabsichten).

Die Aufgabe der Subventionskritik muß in diesem Falle darin bestehen, die in Vergessenheit geratenen Anlässe und Ziele der Subventionseinführung aufzuspüren, zu überprüfen, inwieweit sie heute noch gegeben und akzeptierbar sind, um an diesem Prüfungsergebnis die Abbau- bzw. Kürzungsforderung zu orientieren.

Beispiele für diesen Subventionstyp sind insbesondere im Bereich überkommener Steuervergünstigungen zu finden, so unter anderem bei Vergünstigungen für Lebensversicherungen, Steuerbefreiungen für gemeinnützige Wohnungsunternehmen und Organe der staatlichen Wohnungspolitik sowie bei Begünstigungen für den Hausbau und für den Haustrunk im Rahmen des Biersteuer-Gesetzes. Geändert haben sich sicherlich auch die Rahmenbedingungen, die zur Steuerbefreiung der

7 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Ein Schritt voran, Jahresgutachten 1983/84, Stuttgart - Mainz, Ziffer 535 ff.

8 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. August 1987.

Lohnzuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit geführt hatten.

### **3. Subventionstyp III: Die einzelfallorientierte Großprojekt-Förderung**

Zwei Anlässe und Funktionen dieses Subventionstypes lassen sich unterscheiden:

Zum einen hat sich die Großprojekt-Förderung als typische Erscheinungsform neo-merkantilistischer Denkungsweise im Rahmen der Forschungs- und Technologieförderung zum Zwecke der Wirtschaftsförderung auf Bundes- und Länderebene durchgesetzt. Airbus und Schneller Brüter sind Beispiele für den massiven Mitteleinsatz zugunsten technischer Einzelvorhaben, mit denen vor allem die nationale Teilhabe an der weltweiten technologischen und technischen Gesamtentwicklung sichergestellt und die internationale Konkurrenz- und Expansionsfähigkeit der deutschen Wirtschaft demonstriert werden soll.

Zum anderen übernimmt die Einzelprojektförderung im Großmaßstab häufig Feuerwehrfunktionen. Der dominierende Anlaß ist dabei die Gefährdung von Arbeitsplätzen in Großbetrieben oder die Befürchtung großbetrieblicher Abwanderungspläne. Zu dieser Gruppe der Feuerwehreaktionen gehörte beispielsweise die Kredit- und Bürgschaftsoperation, die in Nordrhein-Westfalen Ende der siebziger Jahre gemeinsam von Bund und Land zur Rettung von Beton- und Monierbau durchgeführt wurde. Dabei handelte es sich jedoch keineswegs um einen Einzelfall, wie z. B. die Hilfen für Arbed-Saarstahl zeigen. Auch die vom Land Baden-Württemberg zugunsten der Expansion des Unternehmens Daimler-Benz zur Verfügung gestellten Mittel gehören in diese Kategorie. Im übrigen ist zu befürchten, daß mit dem Ziel einer Erhaltung „industrieller Kerne“ in den neuen Bundesländern dieser Subventionstyp zusätzliche Verbreitung finden wird.

Bei solchen Förderungsmaßnahmen zugunsten einzelner Großprojekte und/oder Unternehmen findet die Subventionsabbau- und Subventionskürzungsdiskussion nur schwer einen Ansatzpunkt. Eine übergreifende Gesamtkonzeption ist in der Praxis häufig nicht erkennbar. Die meisten dieser Maßnahmen sind daher im eigentlichen Wortsinn einmalige Sonderhilfen. Auch wenn sie über mehrere Jahre hinweg gewährt werden, fällt eine Kürzung nach bereits erfolgter „Anfinanzierung“ schwer; es wäre dadurch in aller Regel das Gesamtvorhaben zum Scheitern verurteilt, die bereits gewährten Mittel müßten abgeschrieben werden. Gerade aus diesem Grunde entwickelt ein Einstieg

in die Großprojekt-Förderung schnell Eigendynamik, der man durch Kürzungsoperationen selten Herr wird. Üblicherweise gelingt es nicht einmal, die sich in der Durchführungsphase ergebenden Überschreitungen der ursprünglich geplanten Kosten zu begrenzen.

Subventionskritik wird daher bei diesem Subventionstyp vor allem Subventionsabwehrgenargumente gegen neue Großprojekt-Förderungen liefern müssen, die ein derartiges Engagement der öffentlichen Haushalte von vornherein verhindern. Kurzfristig besteht demgegenüber meist nur die Möglichkeit einer Ja-oder-Nein-Entscheidung über die Gesamtsubvention und damit zugleich über das Schicksal des Projektes selbst.

Subventionskritische Argumente müßten allerdings als harte Normen allgemeine Akzeptanz finden, um zumindest nationale Subventionswettläufe zu vermeiden. Die Subventionsgrundsätze des Bundes und der Subventionskodex der Bundesländer sind dazu zwar prinzipiell geeignet; bisher waren sie jedoch in der Praxis relativ wirkungslos. Unter diesen Bedingungen läßt sich eine besondere Strategie zum Abbau des dritten Subventionstyps nicht empfehlen. Die Tendenz, nahezu jedes Großprojekt mit Fördermitteln zu bedienen, ist in erster Linie ein Problem der allgemeinen finanz- und wirtschaftspolitischen Kultur; diese läßt sich wohl kaum mit dem Rotstift der Budgetkürzung verändern.

### **4. Subventionstyp IV: Förderprogramm-Angebote**

Eine besondere Gruppe bilden jene Subventionen, die im Rahmen breit angelegter Förderprogramm-Angebote an Antragsteller aus einem großzügig abgegrenzten Berechtigtenkreis vergeben werden. Hinter ihnen steht eine – zumeist sehr allgemeine – Zielvorstellung, in der Regel sind es Anpassungs- und Entwicklungsziele.

Nach der Terminologie des Subventionsberichtes gehören die meisten von ihnen dementsprechend zu den Anpassungs- und Produktivitätshilfen. Bei der Zielformulierung wird jedoch typischerweise auf allgemeine und unbestimmte Kategorien wie „Verbesserung“, „Stärkung“ oder „Förderung“ zurückgegriffen. Dadurch ist es nicht möglich, eine „kritische Subventionsmasse“ zu bestimmen, die zur Zielerreichung erforderlich ist und deren Unterschreitung das Förderprogramm gefährden würde: Zur Verbesserung einer Situation kann nahezu jede Subventionshöhe beitragen. Somit läßt sich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Meritorisierungs- bzw. Lenkungsziel einerseits und

Fördermethode sowie Subventionshöhe andererseits herstellen. Zudem ist in aller Regel der Kreis der Antragsberechtigten so weit gezogen, daß eine zwangsläufig mit Selektion verbundene Lenkungs-funktion kaum erkennbar ist. Aus der Inanspruchnahme oder Nicht-Inanspruchnahme von Fördermitteln („Abfließen“) kann daher auch nur schwer auf Zielerreichung oder Zielverletzung geschlossen werden.

Die Zuteilung erfolgt bei den meisten dieser Subventionsprogramme „nach Maßgabe der verfügbaren Haushaltsmittel“; ihre Höhe wird nach plausiblen bzw. politischen Kriterien festgesetzt. Da die Haushaltsmittel üblicherweise nicht ausreichen, um jeden potentiell Empfangsberechtigten mit den vorgesehenen Sätzen zu fördern, erfolgt die Mittelverteilung nach dem sogenannten „Windhundverfahren“. Lediglich in einigen Fällen – wie z. B. bei der (regionalen) Investitionszulage – wird ein Rechtsanspruch auf feste Fördersätze eingeräumt, so daß sich die Subventionsgesamtsumme aus der Anzahl der Anspruchsberechtigten ergibt, die tatsächlich einen Antrag stellen.

Im Unterschied zum erstgenannten Subventionstyp können der Forderung nach einer Kürzung der Subventionsmittel hier kaum Belege für die Gefährdung von Zielen oder Programmen entgegengehalten werden. Ob 2 000 oder 2 500 Betriebe im Rahmen eines der Förderprogramme zum Höchst-satz oder zu einem geringeren Satz, in diesem oder im folgenden Jahr gefördert werden, ist sicherlich kein Indiz für unterschiedliche Zielerreichungs-grade. Eine Kürzung der Mittel hat überdies kaum spürbare Direktfolgen. Im Gegensatz zu den Erhaltungssubventionen, bei denen Mittelausfälle sofort zu deutlichen Zieleinbußen (Arbeitsplätze/ Einkommen) führen, verschieben sich insbesondere bei Produktivitätshilfen, aber auch bei ihren Kürzungen, die Auswirkungen in die Zukunft. Wengleich Anpassungs- und Produktivitätshilfen daher nach rein ökonomischen Kriterien etwas positiver als Erhaltungssubventionen beurteilt werden mögen, unter politischen Aspekten sind sie leichter reversibel und kürzungsfähig als die ungeliebten Erhaltungssubventionen.

Beispiele für diesen Subventionstyp finden sich in der Mittelstands- und Regionalpolitik sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene. Auch Zinsverbilligungsprogramme und Bürgschaftsmaßnahmen sind hier zu nennen.

Bei der *Mittelstandsförderung* fehlt es an einem eindeutigen Begründungszusammenhang. Es ist bisher weder plausibel dargelegt worden, wie der Mittelstand sinnvoll abzugrenzen sei, ob es ein be-

triebsgrößenspezifisches Strukturziel gibt und wie dies aussehen könnte, noch kann eine besondere Förderungsbedürftigkeit oder Förderungswürdigkeit des Mittelstandes generell oder im Hinblick auf Einzelziele begründet werden.

Die Förderungsangebote für den Mittelstand wenden sich folglich nicht an eine kleine homogene Gruppe, an eine besonders benachteiligte oder chancenreiche Minderheit, sondern an die große Mehrheit von Unternehmen. Geht man von der üblichen Abgrenzung – bis zu 500 Beschäftigte und 25–50 Mio. DM Jahresumsatz – aus, so sind mittelständische Unternehmen an der Gesamtzahl von Unternehmen zu über 90 Prozent beteiligt. Die Frage, welches Unternehmen zum Mittelstand gehört, müßte daher eigentlich durch die Frage ersetzt werden, welche Unternehmen nicht dieser Zielgruppe angehören und daher nicht förderfähig sind. Will man „den Mittelstand“ fördern, so muß man daher ohne weitere Selektionskriterien die überwiegende Mehrheit von Unternehmen in die Förderung einbeziehen. Das Gießkannenprinzip ist die logische Folge dieses Ansatzes – über die notwendige Füllmenge sagt er indessen nichts aus.

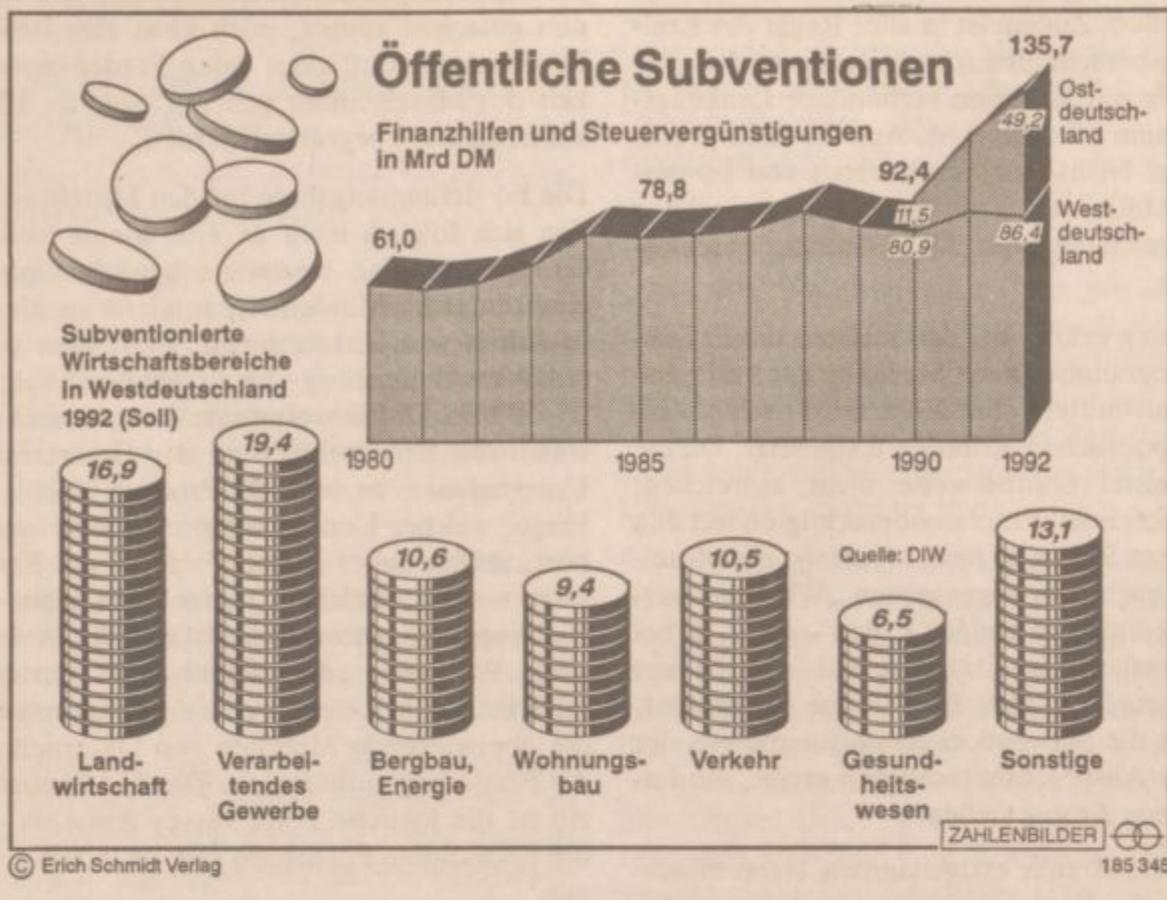
Deutlich wird dies beispielsweise an den von 1979 bis 1990 aus dem Haushalt des Bundesministeriums für Wirtschaft gewährten *F+E-Personalkostenzuschüssen* (Forschung und Entwicklung), mit denen die „Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen des Produzierenden Gewerbes gestärkt“ werden sollte<sup>9</sup>. Antragsberechtigt waren Unternehmen mit bis zu 500 Beschäftigten und bis zu 50 Mio. DM Jahresumsatz. Im zehnten Subventionsbericht wurde als Erfolg verbucht, daß mit dem Programm bisher über 10 000 Unternehmen „erreicht“, d. h. mit Fördermitteln bedient werden konnten.

Unabhängig davon, daß die Förderfallzahlen nicht gerade einen plausiblen Erfolgsmaßstab darstellen, erhebt sich vor allem die Frage, ob denn die Förderung von beispielsweise nur 6 000 Unternehmen mit einem geringeren Fördergesamtvolumen das Ziel der „Stärkung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit“ verfehlt hätte. Das Programm wird derzeit „abgewickelt“ (13. Subventionsbericht). Angaben über Ergebnisse enthält der Bericht nicht.

Als weiteres Beispiel für den Subventionstyp IV lassen sich *regionalpolitische Förderprogramme* anführen. Dazu zählen neben der einheitlichen „Ba-

<sup>9</sup> Vgl. Dreizehnter Subventionsbericht, BT-Drucksache 10/3821, S. 102.

## Schaubild



sisförderung“ über die *Investitionszulage* und diejenigen Fördermittel, die der *Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“* zuzuordnen sind, mittlerweile ausgelaufene spezielle Regelungen für den *Zonenrand* und *Berlin* sowie *ERP-Programme* (European Recovery Program) und *landeseigene Fördermaßnahmen*.

Auch der Regionalpolitik bleibt der Vorwurf mangelnder Selektivität nicht erspart: In die Förderprogrammlandschaft gehen rund 60 Prozent der Fläche des Bundesgebietes ein, so daß von regional gezielten Lenkungseffekten kaum noch die Rede sein kann. Im Gegensatz zur Mittelstandspolitik verfügt die Regionalpolitik über ein geschlossenes Konzept, das eine Erfolgskontrolle möglich macht, um die sich insbesondere der Planungsausschuß der Gemeinschaftsaufgabe kümmert. Effizienzuntersuchungen sind zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangt. In den Rahmenplänen gibt es im übrigen konkrete Einzelvorgaben, so daß die Forderung nach Abbau von Fördermitteln relativ schwer zu begründen ist, wenn man nicht das im jeweiligen Rahmenplan enthaltene Gesamtkonzept anzweifelt und Systemkritik übt. Ein Abbau ist gleichwohl auch innerhalb des bestehenden Systems möglich, und zwar unabhängig vom Gesichtspunkt der Lenkungseffizienz: Das System stellt insgesamt auf Fördersatzpräferenzen ab, d. h. auf eine relative Besserstel-

lung bestimmter Regionen. Über die absolute Höhe der Fördersätze und Höchstsätze ist damit noch nichts ausgesagt.

### III. Einige quantitative Überlegungen

Wie nahezu überall brachte die deutsche Vereinigung auch bei der Subventionspolitik eine scharfe Zäsur. (Einen Überblick über die Entwicklung der öffentlichen Subventionen seit 1980 gibt das Schaubild.) Die Entwicklung unterscheidet zweckmäßig drei Phasen:

1. die letzten Jahre der alten Bundesrepublik (1987–1990) als Beispiel einer „normalen“ Subventionspolitik,
2. die erste Phase der Anpassung nach der Vereinigung und schließlich
3. die mit dem Föderalen Konsolidierungsprogramm begonnenen Versuche, eine Finanzierung über das Jahr 1995 hinaus zu sichern.

1. In die erste Phase fiel eine intensive Subventionsabbau-Diskussion, hervorgerufen durch das umfangreiche Steuersenkungsprogramm der Bundesregierung. So kündigte der 11. Subventionsbe-

richt vom 25. November 1987<sup>10</sup> von 1988 bis 1991 Subventionskürzungen in Höhe von 5,1 Prozent jährlich an. Dieses Ziel ist nicht erreicht worden; während des ganzen Zeitraums waren positive Veränderungsraten zu verzeichnen<sup>11</sup>. Allerdings wuchsen die Subventionen langsamer als das Bruttoinlandsprodukt (BSP), so daß sich die Quote aus Subventionen und BSP leicht verringerte.

Beschränken wir uns im folgenden auf den Bund, so stiegen dessen Subventionen (Finanzhilfen und Steuervergünstigungen) von 1987 bis 1990 um 6,6 Prozent. Ein Abbau der steuerlichen Vergünstigungen schlug sich noch nicht in voller Höhe nieder. Verfolgt man diese Entwicklung anhand der vier Subventionstypen, so ergibt sich das folgende Bild: Zum Subventionstyp I rechneten wir mit Landwirtschaft und Bergbau zwei von einer starken Förderprogrammstruktur geprägte Bereiche, bei denen ein Subventionsabbau nur bei einer Änderung der Zielstruktur gelingen kann. Dies war offensichtlich nicht der Fall. So hat die Subventionierung der Landwirtschaft in den genannten Jahren stetig zugenommen; ihr Anteil an den gesamten Bundessubventionen ist von 17,3 Prozent (1987) auf 19,1 Prozent (1990) gestiegen. Daß dabei die direkten Einkommenshilfen immer mehr in den Vordergrund treten, hängt – wie bemerkt – mit der instrumentellen Änderung der Agrarpolitik in der EG zusammen. Damit wird diese Politik gegenüber externer Kritik anfälliger, da mit direkten Einkommenstransfers die Kosten einer Paritätspolitik transparenter werden.

Für den Bergbau haben sich Ziele und Instrumente nicht geändert. Sein Anteil blieb relativ gleich (ca. 11 Prozent), allerdings im Zeitablauf schwankend, da die Kokskohlebeihilfe sich der internationalen Preis- und Dollarkursentwicklung anzupassen hat.

Zum Subventionstyp II, der als „Subventionen ohne erkennbare Zielstruktur“ bezeichnet wurde, ist nichts zu vermerken. Die hier zu subsumierenden Subventionen – zumeist Steuervergünstigungen – sind gering; sie entgehen daher in der Regel der Aufmerksamkeit der Finanzpolitik.

Die einzelfallorientierte Großbetriebsförderung (Subventionstyp III) hat sich zwischen 1987 und 1990 auf die Bereiche Schiffbau und Luftfahrt konzentriert. In der Tat ist der Weltschiffbaumarkt durch große Anpassungsprobleme unterschiedlicher Art geprägt; nicht zuletzt der Hinweis auf bis-

her fehlende internationale Subventionsbegrenzungen diente bisher zur Begründung von Maßnahmen, um die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Schiffbauunternehmen zu erhalten. Die Höhe dieser „Erhaltungshilfen“ hat sich von 1987 bis 1990 nahezu verdreifacht. Einen ähnlich starken Anstieg verzeichnete die Förderung von Großprojekten im zivilen Flugzeug- und Triebwerksbau. Schwerpunkt war das Airbus-Programm. Gerade dieses Beispiel verdeutlicht die für diesen Subventionstyp dargelegte Problematik.

Im Subventionstyp IV hat sich in den Jahren vor der Vereinigung viel bewegt. Die Mittelstandsprogramme sind gekürzt worden, die Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur hat sich zum größten Subventionsposten überhaupt entwickelt. Ihr Gesamtanteil stieg von 20,6 Prozent (1987) auf 23,7 Prozent (1990). Über 90 Prozent davon waren Steuervergünstigungen, die Arbeitsplätze in benachteiligten Regionen schaffen sollten. Ein weiterer Schwerpunkt war die Berlinförderung.

2. Die Rahmenbedingungen für die künftige Subventionspolitik haben sich infolge der deutschen Vereinigung geändert. Der Umfang ist für die neuen Länder erheblich vergrößert worden. Es ist zu vermuten, daß sich die Kriterien rationaler Vergabe nicht gebessert haben, zumal sie vorher ohnehin geringe Bedeutung besaßen. Die Zunahme verteilt sich auf die Subventionstypen I, III und IV. So wurden im Beitrittsgebiet im Jahre 1991 für die Landwirtschaft „Anpassungs- und Überbrückungshilfen“ in Höhe von 1,2 Mrd. DM veranschlagt; für Flächenstillegungen wurden 440 Mio. DM bereitgestellt. Maßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in Höhe von 103 Mio. DM und für Erstattungen bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Produkte aus dem Beitrittsgebiet in Höhe von 587,3 Mio. DM kamen hinzu. Insgesamt ergibt sich das Bild des Versuchs einer fallweisen und insgesamt wohl fehlgeschlagenen Stabilisierung desorganisierter Märkte.

Bei den Subventionen für Großprojekte waren bisher die Werfthilfen führend; das Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost“ enthält hierfür 830 Mio. DM. Die Mittel sind für die Abwicklung alter Aufträge sowie zum Ausgleich von Wettbewerbsnachteilen bei Neuakquisitionen bestimmt.

Die insgesamt größten Zuwächse verzeichnet die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ mit jeweils 1,125 Mrd. DM in den Jahren 1991 und 1992, ergänzt durch ein Sonderprogramm im Rahmen des Gemeinschaftswerks „Aufschwung Ost“ in Höhe von jährlich 500 Mio. DM. Neben diese Zuschüsse treten

<sup>10</sup> Vgl. BT-Drucksache 11/1338.

<sup>11</sup> Siehe dazu im einzelnen: K.-H. Hansmeyer/C. Willeke, Die Finanzpolitik der Bundesrepublik Deutschland von 1987–1990, in: Finanz-Archiv (i.E.).

Mittel zur Zinsverbilligung in vergleichbaren Größenordnungen.

Die offenen Subventionen werden von den Steuerbegünstigungen weit übertroffen. Der 13. Subventionsbericht beziffert ihre Größenordnung für das Jahr 1992 mit ca. 9 Mrd. DM<sup>12</sup>, eine höchst ungenaue Schätzung, weil mehrere einheitswertabhängige Steuern in den neuen Bundesländern nicht erhoben werden und daher die Steuerbemessungsgrundlagen nicht bekannt sind.

3. Die Grundlinien der Subventionspolitik in den alten Bundesländern sind derzeit schwer zu erkennen. So hat die Bundesregierung unter dem Eindruck der wachsenden Finanzierungslasten für den Wiederaufbau in den neuen Ländern am 10. Juli 1991 Beschlüsse zum Abbau von Finanzhilfen und Steuerbegünstigungen gefaßt, die ein jährliches Volumen von 5,8 Mrd. DM (Abbau von Finanzhilfen) bzw. 5,5 Mrd. DM (Wegfall von Steuerbegünstigungen im Entstehungsjahr) erreichen sollen.

Es läßt sich nicht absehen, ob diese Beschlüsse (abgesehen von den im Steueränderungsgesetz 1992 bereits berücksichtigten Streichungen von Steuerbegünstigungen) wirklich umgesetzt werden. In der Vergangenheit hat sich immer wieder gezeigt, daß Abbaumaßnahmen durch eine negative wirtschaftliche Entwicklung blockiert wurden. Auch das Föderale Konsolidierungsprogramm enthält Positionen, die zu Subventionskürzungen führen sollen. So sollen die Ausgaben für die Landwirtschaft durch stärkere Rückführung des Einkommensausgleichs gekürzt werden (je 360 Mio. DM in den Jahren 1993/94 und 1995). Eine Begründung für diese Größenordnung wird mit Ausnahme eines unklaren Hinweises auf die GATT-Verhandlungen nicht gegeben.

Für die Kokskohlebeihilfe „muß ein dem Landwirtschaftsbereich vergleichbares Einsparvolumen erbracht werden“<sup>13</sup>. Auch hier wird eine Erklärung dieser „paritätischen“ Kürzungsmaßnahme nicht geliefert. Darüber hinaus ist vorgesehen, das Anpassungsgeld im Steinkohlenbergbau für neu hinzutretende Anspruchsberechtigte zu kürzen, ein Vorhaben, das mit weiteren Zechenstillegungen kollidieren dürfte. Auch die Rücknahme der (mehrfach) verlängerten Wettbewerbshilfen für die Werften läßt keine längerfristige Planung deutlich werden; eine Änderung der Programmstruktur bei den großen Subventionsblöcken ist nach wie vor nicht erkennbar.

<sup>12</sup> Vgl. Dreizehnter Subventionsbericht (Anm. 9), S. 182.

<sup>13</sup> Föderales Konsolidierungsprogramm vom 20. Januar 1993, Manuskript, S. 30.

---

## IV. Vom Subventionsabbau zur systematischen Subventionskontrolle

---

Die nach der Vereinigung begonnene „Spar“-Diskussion, die vorläufig im Föderalen Konsolidierungsprogramm mündet, hat wiederum bestätigt: Subventionsabbau ist keine Aufgabe für eine einmalige Generalbereinigung, Subventionsabbau kann nur das Ergebnis eines längerfristig angelegten Verfahrens ziel- und ergebnisorientierter Planung, Aufgabenkritik und Erfolgskontrolle sein. Diese Erkenntnis ist nicht neu; sie gerät allerdings immer wieder in Vergessenheit. Vergessen sind auch alle jene Versuche der „planungseuphorischen“ Phase in den sechziger Jahren und zu Beginn der siebziger Jahre, die die Haushaltsreform auf eine breitere Basis stellen und die Budgetplanung als Ressourcenplanung mit der Aufgaben- und Programmplanung verzahnen wollten. Die damaligen Erwartungen waren sicherlich überzogen; die Vorstellung, derartige Systeme „aus einem Guß“ verwirklichen zu können, war unrealistisch.

Gerade zur besseren Beherrschbarkeit von Subventionen und zur dauerhaften Überprüfung ihrer Notwendigkeit gibt es brauchbare prozedurale Ansätze, deren Anwendung seit langem gefordert wird; auf sie sei abschließend noch einmal hingewiesen.

Das Hauptproblem der Budgetpraxis und speziell der Subventionspraxis besteht darin, daß sie durch die sogenannte Fortschreibungsmentalität geprägt sind; im jeweiligen Vorjahresbudget bereits enthaltene und daher „bewährte“ Mittelzuweisungen werden nicht mehr kritisch betrachtet, sondern prinzipiell in den neuen Haushalt übernommen. Die Diskussion verlagert sich auf die Höhe und Verteilung der Budgetzuwächse. De facto werden bestehende Programme nicht mehr zur Disposition gestellt. Diesen Schwächen versuchen u. a. zwei Ansätze entgegenzuwirken, die als *Zero-Base Budgeting* und als *Sunset Legislation* bekannt geworden sind und in den Vereinigten Staaten von Amerika vereinzelt Anwendung erfahren haben<sup>14</sup>. Aufgrund der amerikanischen Erfahrungen und der anderen Ausgangsbedingungen im Verhältnis von Parlament, Regierung und Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland erscheint eine Übertra-

<sup>14</sup> Eine der letzten einschlägigen Arbeiten dazu war Peter Langner, *Zero-Base Budgeting und Sunset Legislation. Instrumente zur Rückgewinnung öffentlicher Handlungsspielräume?*, Baden-Baden 1983.

gung der amerikanischen Modelle wenig praktikabel. Gleichwohl können einzelne Aspekte aufgegriffen werden, um über eine Verbesserung der „methodischen Rationalität“<sup>15</sup> Budgetspielräume zurückzugewinnen.

Zero-Base Budgeting ist ein Verfahren, das *Regierung und Verwaltung* bei der Haushaltsplanaufstellung zwingen soll, ihre Mittelanforderungen – und zwar auch die bereits in Vorjahren bewilligten Mittelanforderungen – mit Belegen darüber auszustatten, ob die mit ihnen geplanten Maßnahmen zieladäquat und effizient sind. Dadurch soll jährlich eine neue Diskussion über Rangfolge, Notwendigkeit und finanzielle Ausstattung von Maßnahmen bzw. Programmen ermöglicht werden. Zero-Base Budgeting möchte auf diese Weise die Legitimationsanforderungen zur Aufrechterhaltung „alter“ Haushaltsansätze und zur Durchsetzung der jährlichen Mehrbedarfsforderungen erhöhen.

Das Sunset-Verfahren bezweckt eine stärkere *parlamentarische* Kontrolle. Um eine regelmäßige Evaluierung sicherzustellen, werden dabei die einzelnen staatlichen Aktivitäten mit einer Höchstlaufzeit versehen; sie dürfen nur fortgesetzt werden, wenn sie nach Erfolgskontrolle vom Parlament erneut beschlossen werden. Sunset Legislation sieht einen exakten Zeitplan für das Auslaufen von Programmen vor, sofern deren Weiterführung nicht ausdrücklich vom Parlament beschlossen wird. Einen konzeptionellen Rahmen, der eine Anwendbarkeit auch in Deutschland ermöglichen könnte, hat P. Langner unterbreitet<sup>16</sup>. Das Verfahren scheint so flexibel zu sein, daß es im Einzelfall gezielt auf das Interesse und das Informations- sowie Kontrollbedürfnis des Parlaments abgestellt werden kann. Es bietet sich beispielsweise zur mitschreitenden Kontrolle und Bewertung von Subventionsprogrammen an und könnte zumindest stufenweise für neue Subventionen eingeführt werden.

Eine die gesamten öffentlichen Aktivitäten umfassende Anwendung von Zero-Base und Sunset dürfte wegen des hohen Aufwandes Politik und Verwaltung mit Sicherheit überfordern. Beispiele aus amerikanischen Sunset-Gesetzen zeigen jedoch, wie hilfreich zumindest ihre partielle Anwendung auf Subventionsregelungen sein könnte.

<sup>15</sup> In die gleiche Richtung weisen betriebswirtschaftliche Überlegungen zur Übertragung des Controlling auf öffentliche Institutionen. Vgl. Jürgen Weber, Controlling – Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit eines erwerbswirtschaftlichen Führungsinstruments auf öffentliche Institutionen, in: *Die Betriebswirtschaft*, 48 (1988), S. 171 ff.

<sup>16</sup> Vgl. P. Langner (Anm. 14).

So verpflichtet z. B. ein bei Langner zitiertes Gesetz das Parlament und seine Ausschüsse, bei der Entscheidung über die Weiterführung eines Ausgabenprogramms folgende Informationen zu berücksichtigen<sup>17</sup>:

1. Identifizierung der ursprünglich beabsichtigten Ziele.
2. Bewertung des Zielerreichungsgrades bzw. der Programmwirkungen.
3. Stellungnahme zu den Nutznießern und Betroffenen des Programms.
4. Feststellung der dem Programm direkt zurechenbaren Kosten.
5. Bewertung der Instrumente der Programmdurchführung und ihrer Alternativen.

Die häufig mit der Betonung zeitlicher Befristung verknüpfte Forderung nach degressiver Subventionsgestaltung läßt sich in dieser allgemeinen Form nicht begründen. Ihr liegt offenbar die Vorstellung von einem bestimmten Typ der Anpassungshilfe zugrunde. Die beschriebene Typologie hat deutlich gemacht, daß diese Vorstellung nur wenige Subventionsfälle und -typen abdeckt. Subventionstechnische Ausgestaltungsmerkmale müssen sich im Einzelfall am Ziel und am Tatbestand orientieren.

Der Rat, den Entscheidungsprozeß in der genannten Richtung zu verbessern, ist gewiß sehr allgemein. Wenn man sich vor Augen führt, was aus der mehrjährigen Finanzplanung geworden ist, mit der sich ebenfalls Rationalisierungshoffnungen verbunden hatten, wird man solche Vorschläge skeptisch beurteilen. Dennoch sollten sie wiederholt werden, weil es ohne ihre Verwirklichung keine grundlegende Änderung in der Subventionsentwicklung und -handhabung geben kann. Zu wiederholen sind auch die zahlreichen Vorschläge zur besseren Subventionserfassung und zur Erhöhung der Subventionstransparenz. Zur Informationsverbesserung könnte auch ein ebenfalls häufig gefordertes unabhängiges Gremium in der Art eines Beirates oder Sachverständigenrates dienen. Es könnte allerdings nur analytische Aufgaben der entscheidungsvorbereitenden Wirkungsüberprüfung von Subventionen übernehmen. Die Vorstellung, ein Gutachtergremium als neutrale Instanz könne Subventionsabbauisten erarbeiten und somit den Subventionsabbau selbst vorantreiben, geht in die Irre. Subventionsabbau ist ein Teil permanenter Aufgabenkritik und bleibt daher eine zentrale politische Aufgabe.

<sup>17</sup> Vgl. ebd., S. 264.

# Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaften

## I. Haushaltsgrundlagen, Haushaltsverfahren

Der Haushalt der EG war immer wieder Gegenstand teilweise heftiger politischer Kontroversen einerseits zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, andererseits innerhalb der Gemeinschaft zwischen Rat und Parlament<sup>1</sup>. Darüber hinaus wurde häufig die ungleiche Lastenverteilung zwischen Netto-Zahlern und Netto-Empfängern thematisiert und das ständige Anwachsen der Ausgaben der Gemeinschaft kritisiert.

Die wichtigsten Rechtsquellen für den Haushalt der Europäischen Gemeinschaften sind die Gründungsverträge der *Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl* (EGKS, 1952<sup>2</sup>), der *Europäischen Atomgemeinschaft* (EAG, 1958) und der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (EWG, 1958)<sup>3</sup>, die durch die *Einheitliche Europäische Akte* (EEA, 1987) geändert wurden. Der in Maastricht (1991) unterzeichnete, aber noch nicht in Kraft getretene *Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* (EGV) übernimmt ohne größere Änderungen die Finanzvorschriften des EWG-Vertrags<sup>4</sup>. Nach Art. 209 EWG-Vertrag bzw. EGV wird vom Rat einstimmig eine Haushaltsordnung festgelegt, die im einzelnen die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung regelt. Die derzeit geltende Haushaltsordnung stammt aus dem Jahre 1977 und ist mehrfach geändert worden, zuletzt 1990.

1 Vgl. Daniel Strasser, *Die Finanzen Europas*, Luxemburg 1991<sup>7</sup>; Rüdiger Messal, *Das Eigenmittelsystem der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 1991.

2 Die Jahreszahlen beziehen sich (soweit nicht anders angegeben) auf das Inkrafttreten des jeweiligen Vertrages.

3 Durch den sogenannten Fusionsvertrag wurden die zuvor getrennten Organe der drei Gemeinschaften ab 1967 zum gemeinsamen Rat und zur gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften zusammengefaßt.

4 Der neue Art. 201 a verankert ein Verfahren zur Gewährleistung der Haushaltsdisziplin im EGV, das bisheriger Praxis entspricht. Der Rechnungshof wurde in den Rang eines Organs der EG erhoben (Art. 4), was ihm insbesondere das Recht auf Untätigkeitsklage gegen den Rat oder die Kommission gibt.

Materielle Grundlage der Haushaltspolitik der letzten Jahre bis Ende 1992 waren der *Beschluß des Rates über das System der eigenen Mittel der EG* vom 24. Juni 1988 und die von Rat, Kommission und Parlament am 29. Juni 1988 geschlossene *Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens*, die für die großen Ausgabenblöcke eine mittelfristige finanzielle Vorausschau beinhaltet. Für die Haushaltspolitik ab 1993 wurden mit der Annahme des sogenannten *Delors-II-Pakets* beim Europäischen Rat in Edinburgh am 11./12. Dezember 1992 die Weichen hinsichtlich der Eigenmittel der EG sowie der Ausgaben (Finanzplanung bis 1999) gestellt.

Das Haushaltsverfahren ist mit Angabe von (Mindest-)Fristen in Art. 203 EWG-Vertrag festgelegt (s. hierzu Abbildung 1). Auf der Grundlage eines Haushaltsvorentwurfs der Kommission erstellt der Rat den Entwurf eines Haushaltsplans, der vom Parlament beraten und in der Regel geändert wird (1. Lesung). Der Rat beschäftigt sich mit den Änderungen bzw. Änderungsvorschlägen, denen er zustimmen oder die er seinerseits wieder ändern kann. Diese Fassung des Haushaltsentwurfs wird wiederum vom Parlament beraten (2. Lesung), das ihn entweder in dieser Form annehmen oder durch Ablehnung der Änderungen des Rats an seinen Änderungen in die ursprüngliche Fassung (der 1. Lesung) zurückversetzen kann. Danach erfolgt die endgültige Feststellung des Haushaltsplans durch den Präsidenten des Parlaments – es sei denn, das Parlament lehnt aus wichtigen Gründen den Entwurf des Haushaltsplans gänzlich ab und verlangt die Vorlage eines neuen Entwurfs<sup>5</sup>.

Je nach Ausgabenkategorie sind die Mitwirkungsrechte des Parlaments bei der Haushaltsgestaltung unterschiedlich:

– Bei den *obligatorischen* Ausgaben, die sich zwingend aus dem EWG-Vertrag oder den aufgrund

5 Wenn ein Haushaltsplan nicht rechtzeitig verabschiedet wird, kann die Kommission im Monat maximal ein Zwölftel der Mittel des Haushaltsplans des zurückliegenden Jahres verausgaben (bzw. ein Zwölftel des noch nicht verabschiedeten neuen Haushaltsplans, wenn dessen Ausgabevolumen geringer ist als das des Vorjahres). Höhere Ausgaben kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit genehmigen.

Abbildung 1: Das Haushaltsverfahren der Europäischen Gemeinschaft (typischer Ablauf)

Datum	Akteur	Handlung
1. 7.–1. 9. bis 15. 6.	Kommission	Erstellung des Haushaltsvorentwurfs, Vorlage an den Rat
1. 9.–5. 10. 15. 6.–31. 7.	Rat	Änderungen und Annahme des Entwurfs mit qualifizierter Mehrheit, Vorlage an das Parlament
5. 10.–19. 11. 1. 9.–30. 10.	Parlament	1. Lesung: Änderungen – bei <i>nichtobligatorischen</i> Ausgaben mit einfacher Mehrheit <i>direkt</i> , – bei <i>obligatorischen</i> Ausgaben mit qualifizierter Mehrheit <i>Änderungsvorschlag</i> an den Rat
20. 11.–4. 12. 30. 10.–30. 11.	Rat	Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit – Änderungen des Parlaments abändern, – Änderungsvorschläge des Parlaments ○ bei <i>Ausgabenneutralität</i> ablehnen, ○ bei <i>Ausgabensteigerung</i> annehmen und nach einer Ablehnung die Ansätze aus seinem früheren Entwurf beibehalten oder ändern.
5. 12.–19. 12. 30. 11.–15. 12.	Parlament	2. Lesung: Änderungen des Rats an den Änderungen des Parlaments (aus der 1. Lesung) können mit 3/5 der abgegebenen Stimmen, die einer Mehrheit aller Parlamentsmitglieder (abwesende eingeschlossen) entsprechen müssen, geändert oder abgelehnt werden; danach Feststellung des Haushaltsplans.
15. 12.	Parlament	– Erklärung über die endgültige Feststellung des Haushaltsplans durch Parlamentspräsidenten oder – Ablehnung des Haushaltsplans aus wichtigen Gründen mit 2/3 der abgegebenen Stimmen, die der Mehrheit aller Parlamentsmitglieder entsprechen müssen.

*Anmerkungen:*

(1) Die in Normalschrift angegebenen Daten entsprechen den in Art. 203 EWG-Vertrag vorgegebenen spätesten Terminen, die Daten in *Kursivschrift* dem in der Praxis gebräuchlichen Zeitplan mit großzügigeren Fristen für Rat und Parlament.

(2) Ein Abschluß des Haushaltsverfahrens ist auch auf folgenden Wegen möglich:

- Der Haushaltsplan ist endgültig angenommen, wenn das Parlament dem Entwurf bei der 1. Lesung zustimmt.
- Der Haushaltsplan gilt als endgültig angenommen, wenn
  - das Parlament bei der 1. Lesung nicht zustimmt, aber den Entwurf auch nicht abändert oder Änderungen vorschlägt,
  - vom Rat keine Änderungen des Parlaments geändert und die Änderungsvorschläge des Parlaments angenommen werden,
  - das Parlament in der Frist für die 2. Lesung keinen Beschluß faßt.

des Vertrags erlassenen Rechtsakten ergeben, kann das Parlament in der 1. Lesung nicht selbst Änderungen am Haushaltsentwurf vornehmen, sondern nur (mit absoluter Mehrheit der abgegebenen Stimmen) dem Rat Änderungsvorschläge unterbreiten. Wenn der Rat die Vorschläge nicht übernehmen will, muß er sie mit qualifizierter Mehrheit (54 von 76 Stimmen)<sup>6</sup> ablehnen, wenn durch die Änderungen der Gesamtbetrag der Ausgaben nicht steigen würde, d. h. die Vorschläge auf

eine Umschichtung von Mitteln hinauslaufen; wenn die Vorschläge das Ausgabenvolumen erhöhen, reicht zur Ablehnung im Rat bereits eine Sperrminorität (von 23 Stimmen) aus<sup>7</sup>. Entsprechende Stimmzahlen im Rat vorausgesetzt, trifft bei Auseinandersetzungen mit dem Parlament der Rat faktisch die Letztentscheidung über obligatorische Ausgaben.

– Bei den *nichtobligatorischen* Ausgaben kann das Parlament selbst in der 1. Lesung (mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder) Änderungen am Haushaltsentwurf vornehmen. Der Rat kann diese mit qualifizierter Mehrheit abändern (oder ablehnen). Wenn der Rat Änderungen des Parlaments

6 Im Rat sind bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit nach Art. 148 EWG-Vertrag die Stimmen wie folgt verteilt: je 10 Stimmen für Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien, 8 Stimmen für Spanien, je 5 Stimmen für Belgien, Griechenland, die Niederlande und Portugal, je 3 Stimmen für Dänemark und Irland und 2 Stimmen für Luxemburg.

7 Diese wird z. B. von zwei großen Ländern und einem kleineren Land (allerdings nicht Luxemburg) erreicht.

geändert hat, kann das Parlament die Ratsänderungen in der 2. Lesung (mit 3/5 der Stimmen der anwesenden Mitglieder, die eine Mehrheit aller – anwesenden und abwesenden – Parlamentsmitglieder sein müssen) ablehnen oder ändern. Entsprechende Stimmzahlen im Parlament vorausgesetzt, kann dieses die Letztentscheidung bei den nichtobligatorischen Ausgaben treffen.

Es liegt im Interesse des Parlaments, das über Mittelzuweisungen im Haushaltsplan die Gemeinschaftspolitik mitgestalten will, die Kategorie der obligatorischen Ausgaben möglichst eng zu definieren. Es kam immer wieder zu Auseinandersetzungen mit dem Rat, der den Handlungsspielraum des Parlaments nicht ausweiten wollte. Der Konflikt hat an Bedeutung verloren, nachdem sich 1988 Kommission, Rat und Parlament in einer interinstitutionellen Vereinbarung darauf geeinigt hatten, großen Ausgabenblöcken mittelfristig Mittel zuzuweisen und den Anteil der obligatorischen Ausgaben zurückzuführen.

– Zu den obligatorischen Ausgaben zählen insbesondere die Ausgaben der *Abteilung Garantie des Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)*, d. h. die Ausgaben für Agrarmarktinterventionen, die Erstattungen und Beihilfen an Mitgliedstaaten sowie Zahlungen aufgrund internationaler Verpflichtungen.

– Zu den nichtobligatorischen Ausgaben gehören insbesondere die Ausgaben für Strukturpolitiken, für Energie-, Industrie-, Forschungs- und Technologiepolitik, für Verbraucherschutz und Binnenmarkt, für Sozialmaßnahmen und für die Entwicklungspolitik.

Das Parlament hat ein Interesse daran, das Mittelvolumen für die mitgestaltbaren nichtobligatorischen Ausgaben möglichst großzügig zu bemessen. Das absolute Wachstum der nichtobligatorischen Ausgaben soll allerdings nach Art. 203 Abs. 9 EWG-Vertrag durch die Vorgabe eines von der Kommission festzusetzenden Höchstsatzes begrenzt werden<sup>8</sup>, der sich als Mittelwert aus dem no-

8 Wenn der Rat in seinem Haushaltsentwurf die nichtobligatorischen Ausgaben um mehr als die Hälfte des Höchstsatzes erhöht hat, kann das Parlament durch Änderungen des Entwurfs diese Ausgaben nochmals um bis zur Hälfte des Höchstsatzes anheben. Die nichtobligatorischen Ausgaben könnten somit maximal um das 1,5-fache des Höchstsatzes steigen. Diese Obergrenze wurde jedoch mehrfach überschritten; vgl. Bundesministerium der Finanzen, Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft 1992 – Zahlen und Tabellen, BMF Dokumentation, Nr. 7/92, Bonn 1992, Anlage 8.

minalen Wirtschaftswachstum der Gemeinschaft<sup>9</sup> und der durchschnittlichen Veränderung der Haushaltspläne der Mitgliedstaaten ergibt.

Voraussetzung für alle Ausgabenerhöhungen ist, daß das Ausgabenvolumen insgesamt durch die maximalen Eigenmittel der Gemeinschaft gedeckt wird. Je stärker das Eigenmittelpotential bereits durch die obligatorischen Ausgaben ausgeschöpft ist, um so weniger Spielraum bleibt dem Parlament für eine Ausweitung der nichtobligatorischen Ausgaben. Mit diesem Problem war das Parlament in den achtziger Jahren konfrontiert, weil der Anteil der obligatorischen Ausgaben für Agrarmarktinterventionen ständig zugenommen und damit die für andere (auch neue) Politiken freie Finanzmasse immer weiter abgenommen hatte. Erst die *Agrarleitlinie* von 1988 leitete eine nachhaltige Wende ein.

Ein in den Dimensionen weniger gravierendes, prinzipiell aber ähnlich gelagertes Problem stellen aus der Sicht des Parlaments die Verstöße gegen den „klassischen“ Haushaltsgrundsatz der *Einheit des Haushaltsplans* dar, wonach alle Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan einzusetzen sind<sup>10</sup>. Was nicht im Gemeinschaftshaushalt erfaßt ist, ist der Mitwirkung des Parlaments entzogen. Problematisch sind in diesem Sinne

- die Verselbständigung des Europäischen Entwicklungsfonds und
- die unvollständige Berücksichtigung von Kreditoperationen.

Mit dem *Europäischen Entwicklungsfonds (EEF)* unterstützt die EG seit 1959 im Rahmen mehrjähriger Abkommen eine Gruppe von (inzwischen) 69 afrikanischen, karibischen und pazifischen Entwicklungsländern (AKP-Staaten, ehemalige Kolonien von EG-Ländern). Das *siebte EEF-Abkommen* gilt für den Zeitraum 1990 bis 2000, das dazugehörige Finanzprotokoll allerdings nur für die ersten fünf Jahre. Den AKP-Ländern sollen in dieser Zeit insgesamt zwölf Mrd. ECU zufließen<sup>11</sup>, was eine durchaus beachtliche Größenordnung darstellt<sup>12</sup>. Parlament und Kommission hatten sich

9 Die Kommission berechnet den Höchstsatz als arithmetisches Mittel aus dem Produkt der Veränderungsrate des realen Brutto sozialprodukts (BSP) und des BSP-Deflators einerseits und dem Ausgabenwachstum der Zentralregierungen der Mitgliedstaaten andererseits, jeweils mit einem zwei Jahre vor dem aktuellen Haushaltsjahr liegenden Basisjahr.

10 Für die EG ist dies in Art. 199 EWG-Vertrag vorgeschrieben.

11 Davon entfallen knapp 11 Mrd. ECU auf den EEF und gut 1 Mrd. ECU auf Darlehen aus Eigenmitteln der Europäischen Investitionsbank (EIB).

12 Für einen Vergleich mit anderen Ausgaben der EG siehe Abb. 2.

immer wieder für eine Einbeziehung des EEF in den Gesamthaushalt ausgesprochen<sup>13</sup>, aber der Rat hat dies stets abgelehnt. Bei einer Einbeziehung hätte nämlich der spezielle Schlüssel für die Aufbringung der Mittel des EEF durch die Mitgliedstaaten (der sich vom Finanzierungsschlüssel des Gemeinschaftshaushalts unterscheidet) aufgegeben, zumindest aber der Mitsprache des Parlaments unterworfen werden müssen<sup>14</sup>.

Bei den Kreditoperationen handelt es sich insbesondere um Kredite, die EG-Institutionen aus struktur- und regionalpolitischen Gründen an private Unternehmen „weitergereicht“ haben<sup>15</sup>. Als Schuldner mit bester Bonität können EG-Institutionen Kredite zu günstigeren Konditionen auf dem Kapitalmarkt aufnehmen als die Unternehmen, die die Kredite letztlich nutzen („intermediäre Kredite“, Kreditvermittlung). Den Haushalt belasten solche Transaktionen nur dann, wenn ein Unternehmen – oder einer der ehemals sozialistischen mittel- bzw. osteuropäischen Staaten, für die auch Kreditvermittlung betrieben und Kreditbürgschaften übernommen wurden – seinen Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommt. Weniger wegen der möglichen Haushaltsbelastungen als vielmehr wegen der struktur-, regional- und außenpolitischen Wirkungen solcher Kreditoperationen will das Parlament stärker beteiligt werden.

---

## II. Finanzierung (Einnahmen) der EG

---

Die EGKS verfügte von Anfang an über Eigenmittel, die aus einer Art Steuer auf den Wert der Kohle- und Stahlproduktion<sup>16</sup> stammen<sup>17</sup>. Von

13 Die Nicht-Einbeziehung des EEF war einer der wichtigen Gründe, die das Parlament zur Rechtfertigung seiner Ablehnung des Gemeinschaftshaushalts 1980 anführte.

14 Der siebte EEF wird mit folgenden Anteilen finanziert (zum Vergleich in Klammern Finanzierungsschlüssel des Gesamthaushalts 1990): Deutschland 25,96 % (26,0), Frankreich 24,36 % (19,9), Großbritannien 16,36 % (15,0), Italien 12,95 % (15,2), Spanien 5,89 % (8,0), Niederlande 5,56 % (6,2), Belgien 3,96 % (4,1), Dänemark 2,07 % (2,0), Griechenland 1,22 % (1,3), Portugal 0,87 % (1,2), Irland 0,55 % (0,9), Luxemburg 0,19 % (0,2). Die Unterschiede in den Schlüsseln waren in früheren Jahren ausgeprägter.

15 Vgl. Rolf Caesar, Kreditoperationen im Finanzsystem der EG, in: Ausgewählte Probleme der EG-Finanzien, Berlin 1992, S. 115 ff.

16 Umlage auf die Erzeugung von Kohle und Stahl, Art. 49 EGKS-Vertrag; nach Art. 50 ist der Umlage- bzw. Steuersatz auf maximal 1 % begrenzt; seit 1972 beträgt er 0,29 %.

17 Die EGKS kann nach Art. 49 EGKS-Vertrag auch Anleihen aufnehmen.

einer solchen *Gemeinschaftsteuer* ist die EG noch weit entfernt, aber im Hinblick auf eine für 1995 geplante Reform des Eigenmittelsystems muß darüber in Zukunft intensiver nachgedacht werden. Die Finanzierung der EWG und der EAG sowie des Gemeinschaftshaushalts der EG beruhte zunächst (1958–1970) auf Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten. Die in Art. 200 EWG-Vertrag und 172 EAG-Vertrag genannten Aufbringungsschlüssel waren im wesentlichen politisch bestimmt und reflektierten nur grob die an der Bevölkerungszahl oder Wirtschaftskraft gemessene Größe der Länder<sup>18</sup>.

Ein späterer Ersatz der Finanzbeiträge durch *eigene Mittel*, insbesondere durch Einnahmen aus dem Gemeinsamen Zolltarif, war bereits in Art. 201 EWG-Vertrag vorgesehen; ein entsprechender Ratsbeschluß wurde 1970 gefaßt. Danach stehen der EG (schrittweise ab 1971, voll seit 1979) als Eigenmittel zu

- die Einnahmen aus Agrarabschöpfungen<sup>19</sup>,
- die Zolleinnahmen und
- ein Mehrwertsteueranteil von (maximal) 1 %<sup>20</sup>.

Die Eigenmittelfinanzierung des Gemeinschaftshaushalts impliziert eine Abkehr vom politischen Aufbringungsschlüssel und eine Hinwendung zu primär ökonomischen Indikatoren für die Lastenverteilung. Sie bedeutet in der gewählten Form aber auch eine Begrenzung des Haushaltsvolumens von der Einnahmenseite her, die es im System der Finanzbeiträge so nicht gab. Über das

18 Es gibt wohl keinen ökonomischen oder demographischen Indikator, der eine Gleichbehandlung von Deutschland, Frankreich und Italien rechtfertigen würde, die jeweils 28 % der Mittel aufzubringen hatten; auf Belgien und die Niederlande entfielen je 7,9 % und auf Luxemburg 0,2 %. Die politischen (Umverteilungs-)Absichten werden bei den Finanzbeiträgen zum Europäischen Sozialfonds deutlicher, zu dem Belgien (8,8 %), Deutschland und Frankreich (je 32 %) mehr und Italien (20 %) und die Niederlande (7 %) weniger beitragen als zum allgemeinen Haushalt.

19 Agrarabschöpfungen sind Gleitzölle, bei denen man den Zollsatz im Prinzip laufend so festsetzt, daß die Differenz zwischen einem politisch gesetzten EG-Einfuhrpreis (Schwellenpreis) und dem niedrigeren Weltmarktpreis „abgeschöpft“ wird. Nach dem genauen Wortlaut des Ministerratsbeschlusses vom 21. 4. 1970 gehören in diese Kategorie noch weitere Einnahmen, insbesondere Währungsausgleichsbeiträge sowie Produktionsabgaben auf Zucker und Isoglucose.

20 Dabei handelt es sich nicht um 1 % des tatsächlichen Mehrwertsteueraufkommens, das wesentlich vom jeweiligen nationalen Mehrwertsteuersatz abhängt, sondern um 1 % der nach EG-einheitlichen Regeln ermittelten Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage. Die volle Anwendung des Eigenmittelbeschlusses ab 1979 setzte den Erlaß einer Richtlinie zur Vereinheitlichung der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage (1977) und ihre nationale Umsetzung voraus.

ursprüngliche Umlageverfahren konnten die Mittel für beliebige Haushaltsvolumina, die der Rat billigt, aufgebracht werden.

Die Gemeinschaft stieß bereits Anfang der achtziger Jahre an die Grenzen des Systems: Mit der 1968 beschlossenen *Gemeinsamen Agrarpolitik* waren obligatorische Ausgaben geschaffen worden, für die es (zunächst) keine Obergrenze gab und die unerwartet rasch und stark anstiegen, denn das System der garantierten Mindestpreise und Abnahmegarantien hatte zu einer schnellen Ausweitung der Agrarproduktion geführt. Die EG wandelte sich in den siebziger Jahren vom Agrarimporteur zum Überschussproduzenten. Für den Haushalt ergab sich daraus das Problem, daß mit sinkenden Agrareinfuhren die Einnahmen aus Abschöpfungen zurückgingen, während die Kosten für preisstützende Interventionen und für die Verwertung der Agrarüberschüsse (insbesondere Lagerung und subventionierter Export) stark anstiegen. In den achtziger Jahren wurde deutlich, daß ohne eine Reform die Agrarausgaben das System sprengen würden, weil sie mehr Mittel zu beanspruchen drohten, als der EG nach den geltenden Finanzierungsregeln zur Verfügung stehen. Die Gemeinschaft schöpfte seit 1983 den maximalen Mehrwertsteueranteil von 1 % aus; um den vorgeschriebenen Haushaltsausgleich aus eigenen Mitteln zumindest formal herbeizuführen, mußten 1984 und 1985 „Befehlsfinanzierungen“ (z. B. Vorauszahlungen der Mitgliedstaaten auf die Abführungen des Folgejahres) konstruiert werden. Die 1984 beschlossenen punktuellen Maßnahmen zur Reform der Agrarpolitik zeigten keine Wirkung, und auch eine Erhöhung des maximalen Mehrwertsteueranteils 1986 von 1 % auf 1,4 % brachte keine Entlastung: Trotz dieser Erhöhung des Finanzierungspotentials entstanden 1986 schon wieder Haushaltsdefizite und mußte 1987 erneut auf Behelfsfinanzierungen zurückgegriffen werden.

Vor dem Hintergrund der permanenten Haushaltskrisen kam es 1988 zu durchgreifenderen Reformen sowohl in der Agrarpolitik als auch im Haushaltsbereich. Für die Agrarausgaben wurde eine sogenannte Agrarleitlinie beschlossen, die eine Begrenzung des weiteren Wachstums der Agrarausgaben auf 74 % der jährlichen Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts (BSP) der Gemeinschaft vorsieht<sup>21</sup>. Wenn der EG-Haushalt sich zumindest

21 Diese Wachstumsbegrenzung wurde zunächst nur für vier Jahre beschlossen. Basis für die Steigerungen ist ein für 1988 auf 27,5 Mrd. ECU festgesetzter Betrag (was einer Steigerung gegenüber dem Haushalt von 1987 um 13,6 % entsprach!). Das Problem der Agrarleitlinie bestand darin, daß in ihr zunächst keine wirksamen Mechanismen verankert

proportional zum BSP entwickelt, wird der Anteil der Agrarausgaben am Gesamthaushalt zurückgehen.

Die *Reform des Eigenmittelsystems 1988*<sup>22</sup> verfolgte mehrere Ziele; es ging um

- eine Ausweitung des Einnahmevermögens durch Vorgabe eines auf das BSP bezogenen Höchstsatzes der Eigenmittel und Einführung einer vierten Einnahmequelle („BSP-Mittel“);
- eine stärkere Orientierung der Finanzierungslasten an der ökonomischen Leistungsfähigkeit („Beitragskapazität“) der Mitgliedstaaten;
- eine Verbesserung der Haushaltsdisziplin im Rahmen einer mittelfristigen Finanzplanung („finanzielle Vorausschau“).

Für die gesamten Eigenmittel der EG wurde eine Obergrenze der Zahlungsermächtigungen<sup>23</sup> von 1,2 % des gesamten BSP der Gemeinschaft festgelegt, die schrittweise bis 1992 erreicht werden sollte<sup>24</sup>.

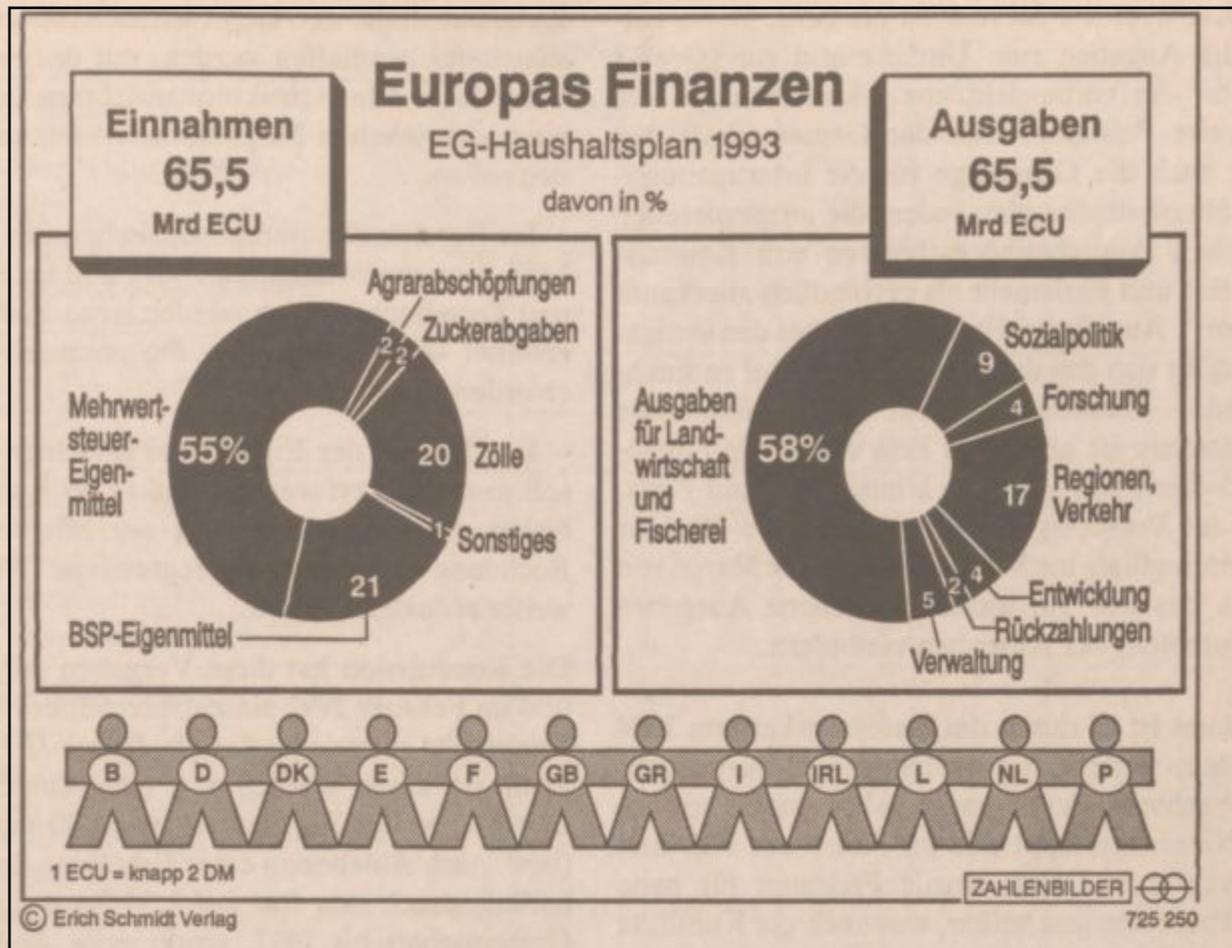
Da sich die Agrarabschöpfungen und Zölle sowie der Mehrwertsteueranteil nicht automatisch parallel zum BSP entwickeln (sondern möglicherweise nur unterproportional wachsen) werden, wird zur Verbreiterung der Eigenmittelbasis und zur besseren Steuerbarkeit bzw. Stabilisierung der Gesamteinnahmen eine vierte Einnahmeart eingeführt, auf die zur „Auffüllung“ der Mittel bis zur Obergrenze zurückgegriffen werden kann. Die auf dem BSP beruhenden Mittel sind ihrem Charakter nach eher Finanzbeiträge als Eigenmittel. Ihre Höhe wird jährlich neu bestimmt und im Prinzip ermit-

waren, um die beschlossene Ausgabenbegrenzung auch tatsächlich durchzusetzen. Erst die Agrarreform im Frühjahr 1992 brachte eine grundsätzliche Neuorientierung der Agrarpolitik (Einkommenspolitik statt über Preise über direkte Transfers), die eine Ausgabenbegrenzung zur Folge haben könnte.

22 Die Grundlage für die Finanzreform bilden die Schlußfolgerungen des 38. Europäischen Rates im Februar 1988 in Brüssel sowie Folgebeschlüsse und -vereinbarungen, insbesondere der Ratsbeschluß über das System der Eigenmittel der Gemeinschaft vom 24. 6. 1988 und die von Kommission, Rat und Parlament verabschiedete Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens vom 29. 6. 1988.

23 Zahlungsermächtigungen geben den Betrag an, der im Haushaltsjahr ausgegeben werden darf; Verpflichtungsermächtigungen geben den Betrag an, bis zu dem im Haushaltsjahr Verpflichtungen eingegangen werden dürfen, die in späteren Jahren zu Ausgaben führen.

24 Für die einzelnen Jahre wurden als Höchstsätze vorgegeben: 1,15 % für 1988, 1,17 % für 1989, 1,18 % für 1990, 1,19 % für 1991, 1,20 % für 1992. Die Obergrenze für Verpflichtungsermächtigungen wurde auf 1,30 % für 1992 festgelegt.



telt als Differenz zwischen dem sich aus dem Haushaltsplan ergebenden (nach oben begrenzten) Finanzbedarf der Gemeinschaft und dem Mittelaufkommen aus den ersten drei Eigenmittelarten (Abschöpfungen, Zölle und Mehrwertsteueranteil), die in Relation gesetzt wird zum gesamten BSP der Gemeinschaft. Mit dem so ermittelten einheitlichen Abrufsatz (z. B. 0,0675 % für 1989) wird das nationale BSP der einzelnen Mitgliedstaaten multipliziert, um die jeweiligen Zahlungen an den EG-Haushalt zu errechnen.

Wenn man in der absoluten Höhe des BSP einen Indikator für die Beitragszahlungsfähigkeit („Beitragskapazität“) eines Landes sieht<sup>25</sup>, werden seine tatsächlichen Beiträge durch die *neue Einnahmequelle* daran angekoppelt. In diese Richtung wirkt auch eine 1988 beschlossene Änderung bei den abzuführenden Mehrwertsteueranteilen: Die Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage wird bei der Berechnung der Abführung so begrenzt, daß sie 55 % des BSP eines Landes nicht mehr überschreitet<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Dieser Indikator ist nicht unumstritten. Wenn z. B. zwei Länder gleich hohe absolute BSP-Werte aufweisen, aber ein Land die doppelte Bevölkerungszahl des anderen besitzt, könnte man fragen, ob nicht die Leistungs- oder Beitragsfähigkeit besser durch das BSP pro Kopf zum Ausdruck gebracht wird.

<sup>26</sup> Wegen des „Beitragsrabatts“ für Großbritannien ist die tatsächliche Ermittlung des Abführungssatzes erheblich

Die Kappung der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage bei 55 % des BSP entlastet Länder mit einer relativ hohen Konsumquote (insbesondere Griechenland, Großbritannien, Irland, Luxemburg, Portugal), und der Einnahmeausfall dort muß durch höhere BSP-Mittel, die andere Länder stärker belasten, aufgefangen werden. Damit wird auch jene Kritik etwas entschärft, die darauf gerichtet war, daß ein Land wie Deutschland mit einer am BSP gemessenen starken Wirtschaft wegen seiner hohen Exporte (die nicht der Mehrwertsteuer unterliegen) nur eine relativ geringe Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage aufweist und – in Relation zur Wirtschaftskraft – niedrige Beiträge zur EG-Finanzierung leistet, während in Ländern mit niedrigerem BSP importierte Konsumgüter aus Deutschland die Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage und damit die Zahlungen an die EG erhöhen<sup>27</sup>.

Die dritte wichtige Neuerung des Finanzreformpakets von 1988 war eine Art „mittelfristige

komplizierter, worauf hier aber nicht eingegangen werden kann.

<sup>27</sup> Angesichts des Residualcharakters der BSP-Mittel und der relativ hohen Kappungsgrenze von 55 % des BSP können allerdings die regressiven (d. h. die weniger entwickelten Mitgliedstaaten im Verhältnis zum BSP überproportional belastenden) Wirkungen des Eigenmittel-Systems nicht beseitigt, sondern nur geringfügig gemildert werden.

Finanzplanung“ in Gestalt einer *finanziellen Vorausschau* über die Jahre 1988 bis 1992. Diese enthält die Angaben zum Umfang und zur (Grob-) Struktur der voraussichtlichen Ausgaben für alte und neue Politikbereiche der Gemeinschaft. Sie bildet auch die Grundlage für die interinstitutionelle Haushaltsdisziplin, indem die ausgewiesenen jährlichen Ausgabenhöchstbeträge von Kommission, Rat und Parlament als verbindlich anerkannt werden<sup>28</sup>. Aus diesen Festlegungen bei den Ausgaben ergibt sich das durch die Eigenmittel zu finanzierende Haushaltsvolumen. Die finanzielle Vorausschau ist allerdings kein starrer und unänderlicher Plan; vielmehr können Rat und Parlament auf Vorschlag der Kommission die Struktur (und geringfügig auch im Rahmen einer Marge von 0,03 % des BSP für unvorhergesehene Ausgaben das Volumen) der Ausgaben verändern.

Insgesamt ist es durch das Reformpaket von 1988 gelungen, weitere Haushaltskrisen zu vermeiden. Das Wachstum der Agrarausgaben wurde auf hohem Niveau gestoppt und ihr Anteil am Haushalt zurückgeführt. Damit wurde Freiraum für neue Politikbereiche geschaffen, was auch die Konflikte zwischen Rat und Parlament gemildert hat. Dennoch wurde schon sehr bald nach den Reformen wieder über eine Aufstockung des Gemeinschaftshaushalts diskutiert. Den Hintergrund bildeten einerseits neue und expandierende Politikbereiche in Westeuropa und die Fortentwicklung der EG zu einer Wirtschafts- und Währungsunion, andererseits das notwendig gewordene finanzielle Engagement in Mittel- und Osteuropa.

---

### III. Quantitative und strukturelle Perspektiven des Haushalts

---

Für die Ende 1992 ausgelaufene interinstitutionelle Vereinbarung und die finanzielle Vorausschau 1988–1992 mußten Anschlußregelungen gefunden werden, die die neuen Aufgaben der Gemeinschaft und die Konsequenzen der Ende 1991 unterzeichneten Verträge von Maastricht berücksichtigen (auch wenn diese noch nicht in Kraft getreten sind). In Maastricht wurden einige Eckdaten für die künftige Haushaltspolitik der EG vorgegeben:

28 Insbesondere verpflichten sich Kommission, Rat und Parlament, dafür Sorge zu tragen, daß die in der Vorausschau festgelegten nichtobligatorischen Ausgaben nicht durch eine Änderung der vorgesehenen obligatorischen Ausgaben verringert werden.

– Zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft soll ein Kohäsionsfonds geschaffen werden, mit dessen Mitteln Umwelt- und Infrastrukturmaßnahmen in den weniger entwickelten Mitgliedstaaten finanziert werden sollen.

– Im Bereich der transeuropäischen Netze (Verkehr, Kommunikation, Energie) und im Bildungs- und Forschungsbereich werden neue Politikfelder eröffnet oder ausgeweitet, die zusätzliche Mittel erfordern werden.

– Das System der Eigenmittel in seiner Struktur soll so modifiziert werden, daß es noch stärker als bisher der Beitragskapazität der Mitgliedstaaten Rechnung trägt und die regressiven Wirkungen weiter reduziert werden.

Die Kommission hat diese Vorgaben aufgegriffen und im Februar 1992 ein entsprechendes Maßnahmenbündel vorgelegt, das als *Delors-II-Paket* bekannt ist. Darin wurden u. a. eine Anhebung der Obergrenze der Eigenmittel von 1,20 auf 1,37 % (bzw. nach Ablehnung einer Erhöhung der Agrarleitlinie durch den Rat auf 1,35 %) des BSP der Gemeinschaft bis 1997, strukturelle Änderungen des Eigenmittelsystems sowie eine Aufteilung der Mittel vorgeschlagen, die diese in den kommenden Jahren auf Maßnahmen zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz des europäischen Binnenmarktes und zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft sowie auf Maßnahmen im Außenbereich zur Verbesserung der internationalen Handlungsfähigkeit konzentriert.

Auf der Grundlage dieses Paktes wurden vom Europäischen Rat in Edinburgh im Dezember 1992 Beschlüsse zur künftigen Finanzierung der Gemeinschaft gefaßt<sup>29</sup>, die u. a. vorsehen,

– die Obergrenze der Eigenmittel (Zahlungsermächtigungen) bis 1999 auf 1,27 % des BSP der EG ansteigen zu lassen (statt bis 1997 auf 1,35 %, wie es die Kommission vorgeschlagen hatte);

– den stärker an der Beitragskapazität ausgerichteten BSP-Mitteln dadurch ein höheres Gewicht zu verschaffen, daß der Mehrwertsteueranteil generell und für die weniger entwickelten Mitgliedstaaten temporär noch stärker reduziert wird<sup>30</sup>. Damit

29 Abgedruckt im Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 140 vom 28. 12. 1992.

30 Der Abrufsatz soll ab 1995 schrittweise bis 1999 von 1,4 % der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage auf 1,0 % reduziert werden; für die weniger entwickelten Mitgliedstaaten (BSP weniger als 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts)

**Tabelle 1: Finanzielle Vorausschau der EG 1993–1999 (Ausgabenbereiche)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Agrarleitlinie <sup>1</sup>	50,9	50,2	49,3	48,3	47,5	46,6	45,7
2. Strukturpolitische Maßnahmen	30,8	31,3	32,4	33,2	34,0	34,9	35,7
– Kohäsionsfonds	2,2	2,5	2,8	3,0	3,2	3,1	3,1
– Strukturfonds und andere Maßnahmen	28,6	28,8	29,6	30,2	30,8	32,0	32,6
3. Interne Politikbereiche	5,7	5,8	6,0	6,0	6,0	6,1	6,1
4. Externe Politikbereiche	5,7	5,7	5,9	6,1	6,2	6,4	6,7
5. Verwaltungsausgaben	4,7	4,8	4,9	4,9	4,9	4,8	4,6
6. Reserven	2,2	2,1	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3
– Währungsreserve	1,4	1,4	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
– Externe Politikbereiche	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Mittel für Verpflichtungen insgesamt (Summe 1. bis 6.) in Mio. ECU	69 177	69 944	72 485	75 224	77 989	80 977	84 089
Erforderliche Mittel für Zahlungen							
– in Mio. ECU	65 908	67 063	69 150	71 290	74 491	77 249	80 114
– in % des BSP	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26
Obergrenze für Zahlungen in % des BSP	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

<sup>1</sup> Zahlen in den Zeilen 1. bis 6. in % der Mittel für Verpflichtungen insgesamt.

Quelle: Europäischer Rat in Edinburgh, Schlußfolgerungen des Vorsitzes – Teil C, Anlage 1, abgedruckt in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 140 vom 28. 12. 1992, S. 1295; Anteile z. T. eigene Berechnung.

werden die BSP-Mittel den Mehrwertsteueranteil als wichtigste Einnahmequelle ablösen.

Eine Reform des Systems der Eigenmittel ist für 1995 geplant. Dazu wird die Kommission Vorarbeiten leisten und dabei auch prüfen, ob eine fünfte Einnahmequelle eingeführt werden soll. Dies könnte eine Gemeinschaftssteuer sein, für die ein operationales Konzept bisher aber noch nicht vorliegt<sup>31</sup>. Es ist zu vermuten, daß in die Diskussion um die Reform des Eigenmittelsystems auch

wird die Kappungsgrenze der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage ab 1995 von 55 % auf 50 % des BSP gesenkt. Von 1995 bis 1999 soll diese Regelung allerdings auch für alle anderen Länder eingeführt werden, so daß die Vorteile für die weniger entwickelten Länder teilweise wieder beseitigt werden.

31 Der für Haushaltsfragen zuständige EG-Kommissar Schmidhuber erläuterte die Voraussetzungen, die eine Gemeinschaftssteuer erfüllen müßte. Sie sollte eine einheitliche Bemessungsgrundlage haben, nicht regressiv wirken, einfach zu verwalten sein und zu keiner zusätzlichen Steuerbelastung der Bürger führen, d.h. Elemente des derzeitigen Eigen-

Erkenntnisse oder erste Ergebnisse aus den Beitrittsverhandlungen mit Österreich, Schweden, Norwegen und Finnland einfließen werden<sup>32</sup>.

Betrachtet man in der finanziellen Vorausschau die Aufgliederung der Mittel auf die großen Ausgabenbereiche und vergleicht das Anfangsjahr (1993) mit dem Endjahr (1999), so erkennt man (s. Tabelle 1), daß

– der Anteil der Verwaltungsausgaben in etwa konstant und unter 5 % bleiben soll;

– die internen und externen Politikbereiche in etwa gleiches Gewicht haben und moderat von 5,7 % auf 6,1 % bzw. 6,7 % ansteigen sollen;

mittelsystems ersetzen; vgl. Peter M. Schmidhuber, Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaft in den nächsten fünf Jahren, in: Wirtschaftsdienst, 82 (1992), S. 573.

32 Vor diesem Hintergrund ist es auch fraglich, welche Bedeutung man den Zahlen für die letzten Jahre der bis 1999 reichenden Finanzvorausschau beimessen kann.

– der Anteil der Mittel für strukturpolitische Maßnahmen deutlich von 30,8 % auf 35,7 % gesteigert werden und

– der Anteil der Agrarausgaben von 50,9 % auf 45,7 % zurückgenommen werden soll.

Im wesentlichen ist also eine Verlagerung von den Agrarausgaben zu den strukturpolitischen Maßnahmen vorgesehen. Bei den Strukturmaßnahmen will die Gemeinschaft den Mitteleinsatz auf die am wenigsten entwickelten Mitgliedstaaten, die am stärksten benachteiligten Gebiete und die ländlichen Gebiete der Gemeinschaft konzentrieren. Die Mittel des neu einzurichtenden Kohäsionsfonds kommen bis auf weiteres Griechenland, Irland, Portugal und Spanien zugute. Das Gesamtvolumen des Fonds beträgt 15 Mrd. ECU (1993–1999), womit Vorhaben in den Bereichen Umwelt und Verkehrsinfrastruktur zu 80 bis 85 % von der EG (mit-)finanziert werden. Strukturpolitik wird auch mit Mitteln des internen Politikbereichs betrieben, denn die Hälfte bis zu zwei Drittel dieser Mittel sollen zur Unterstützung von (zumeist marktorientierter) Forschung und Entwicklung eingesetzt werden.

Ob diese Umschichtung zugunsten der Struktur- und zu Lasten der Agrarpolitik in dem vorgesehenen Umfang gelingen wird, ist durchaus fraglich. Gemeinschaftsintern kommt es darauf an, daß die Agrarreform von 1992 wirklich zu einer nachhaltigen Kostendämpfung führt. Außerdem können Veränderungen der Währungsparitäten innerhalb der EG zu erheblichen Kostensteigerungen führen. Externe Faktoren, die die Kosten der Agrarpolitik beeinflussen, sind insbesondere die Entwicklung der Weltmarktpreise für Agrargüter und die Kursentwicklung der ECU gegenüber dem US-Dollar. Sinkende Weltmarktpreise und eine Dollarabwertung machen höhere Exporterstattungen erforderlich<sup>33</sup>.

#### IV. Der EG-Haushalt in der öffentlichen Kritik

Die Abführungen der von den einzelnen Mitgliedstaaten aufgebrauchten Eigenmittel der EG (Ab-

33 Die finanzielle Vorausschau sieht ab 1995 eine Halbierung der Reserve für unvorhergesehene Ausgaben aufgrund von Währungsanpassungen vor. Im Falle eines währungsbedingten Anstiegs der Agrarausgaben will der Rat über die Agrarleitlinie hinaus weitere Mittel zur Verfügung stellen, ohne allerdings anzugeben, woher diese kommen sollen.

schöpfungen, Zölle, Mehrwertsteueranteil und BSP-Mittel) stimmen nicht mit den direkt identifizierbaren Rückflüssen aus Agrar-, Regional- und Sozialfonds in die jeweiligen Mitgliedstaaten (die gut 80 % der gesamten EG-Ausgaben ausmachen) überein. In der letzten Dekade<sup>34</sup> war Deutschland nicht nur in absoluten Beträgen der größte Netto-Zahler, sondern nach Luxemburg auch das Land mit der niedrigsten Rückflußquote (zwischen 41 % und 57 %)<sup>35</sup>. Weitere ständige Netto-Zahler waren Belgien (außer 1991), Frankreich und Großbritannien sowie seit 1986<sup>36</sup> auch Italien. Die höchsten Rückflußquoten (bis 600 %) verzeichnen die am wenigsten entwickelten Länder der Gemeinschaft (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien); daneben sind auch Dänemark und bis 1990 die Niederlande Netto-Empfänger.

In Deutschland wird immer wieder Kritik an der „Zahlmeister-Rolle“ laut, die man häufig mit dem Hinweis auf Vorteile, die Deutschland aus dem innergemeinschaftlichen Industriegüterhandel zieht, zu entkräften versucht. Dies ist aber keine sehr überzeugende Widerlegung:

– Zunächst ist zu beachten, daß Deutschland im Außenhandel mit der EG stets einen Handelsüberschuß erzielte, also wertmäßig mehr Waren an die anderen Länder lieferte, als es von dort bezogen hat; Deutschland produzierte mehr Güter als es absorbierte. Es ist sehr fraglich, ob man den ständigen Verlust von Gütern als Vorteil bezeichnen soll<sup>37</sup>.

– Von 1969 bis 1986 lag der Anteil der EG-Länder an den deutschen Warenexporten bei 50 % (mit einem Rückgang in den Jahren nach der ersten Ölkrise); erst danach ist er deutlich auf 55 % angestiegen. Das bedeutet, daß die Erweiterung der EG um Dänemark, Großbritannien und Irland 1973 und Griechenland 1981 keine sichtbare Exportsteigerung mit sich brachte.

– Seit den fünfziger Jahren ist nicht nur der Anteil der EG-Länder an den deutschen Ausfuhren ge-

34 In den Jahresberichten des Europäischen Rechnungshofs finden sich Zahlen für alle Länder bis einschließlich zum Haushalt 1991; vgl. für Deutschland auch die Zusammenstellung in: Bundesministerium der Finanzen (Anm. 8).

35 Relation zwischen Eigenmittel-Abführungen und zurechenbaren Zahlungen aus dem EG-Haushalt.

36 Erster Haushalt nach der Erweiterung der Gemeinschaft um Portugal und Spanien.

37 Es ist zwar richtig, daß dafür die Beschäftigung in Deutschland höher war, als sie es ohne den Exportüberschuß gewesen wäre. Dieser Beschäftigung steht aber kein im Lande verbleibender Realwert gegenüber. Hätte man auf die Produktion der abfließenden Güter verzichtet, wäre z.B. ohne Wohlstandsverlust eine Verkürzung der Arbeitszeit möglich gewesen.

stiegen, sondern auch ihr Anteil an den Einfuhren. Das bedeutet, daß nicht nur Deutschland von der Ausweitung des innereuropäischen Handels profitiert hat, sondern auch andere Länder der Gemeinschaft, darunter nicht zuletzt Länder, die Netto-Empfänger von Mitteln aus dem EG-Haushalt sind.

– Schließlich kann man darauf verweisen, daß eine Ausweitung des Industriegüterhandels durch Abbau von Zöllen auch in einer Zollunion (etwa nach Art der Europäischen Freihandelszone, EFTA) möglich wäre, die keine teure Agrarpolitik betreibt. Wenn man die Vorteilhaftigkeit der EG für Deutschland darstellen will, müßte die reale Situation mit solchen Alternativen verglichen werden<sup>38</sup>, was aber leicht in spekulativen Szenarien endet.

Die Versuche, die Vorteilhaftigkeit der EG für Deutschland mit primär ökonomischen Argumenten zu rechtfertigen, sind sehr fragwürdig. Überzeugender wäre es, den zu leistenden Netto-Transfer offen als den Preis darzustellen, den Deutschland für eine stärkere politische Integration Europas zahlen muß, denn die Gemeinschaft war von Anfang an mehr als nur ein ökonomischer Zweckverband. Die Größenordnung des Netto-Transfers lag in den achtziger Jahren unter 10 Mrd. DM und stieg erst 1991 auf ca. 17 Mrd. DM an<sup>39</sup>. Diese Beträge entsprechen grob gerechnet dem, was an direkten und indirekten Subventionen der deutschen Steinkohle und der Deutschen Bundesbahn zufließt. Damit erscheint der Netto-Transfer durchaus nicht als übermäßiger Preis für die politische Integration Europas.

Aber auch wenn man den Netto-Transfer im Prinzip und in der gegenwärtigen Größenordnung für akzeptabel hält, muß man diskutieren, ob nicht Mittel effizienter eingesetzt werden können, und ob es nicht insgesamt transparentere und rationalere Methoden für den grundsätzlich akzeptierten Ressourcentransfer zwischen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gibt als das derzeitige System. So, wie über eine Gemeinschaftssteuer diskutiert werden wird, sollte auch über Modelle eines offenen Finanzausgleichs innerhalb der EG nachgedacht werden.

38 Zu beachten wäre dabei auch, daß ohne die Abführungen an die EG z.B. das Steuerniveau in Deutschland niedriger sein könnte, als es ist, was wiederum tendenziell die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft steigern könnte.

39 Bei einer stärker an der (am Bruttoinlandsprodukt gemessenen) Beitragskapazität ausgerichteten Finanzierung des EG-Haushalts dürfte der von Deutschland zu leistende Netto-Transfer weiter ansteigen.

Das Delors-II-Paket sieht vor, die Obergrenze der Eigenmittel bis 1997 auf 1,37 bzw. 1,35 % des BSP wachsen zu lassen. Kritik an dieser vorgeschlagenen Ausweitung des Haushalts versuchte die Kommission u.a. durch folgende Argumente zu entkräften<sup>40</sup>:

– Der EG-Haushalt sei mit derzeit weniger als 1,2 % des BSP sehr bescheiden im Vergleich zu nationalen Haushalten, die Größenordnungen bis zu 50 % des jeweiligen BSP erreichten.

– Einsparungen im EG-Haushalt würden die nationalen Haushalte nicht entlasten, da diese dann unabweisliche Ausgaben übernehmen müßten, die bislang von der EG getätigt wurden.

– Bei einer Ausweitung der Aufgaben sei auch eine Ausweitung der Mittel erforderlich, da die gegenwärtige Haushaltsstruktur kaum Einsparungs- und Umschichtungspotentiale biete.

Zur Größenordnung der Haushalte ist zunächst anzumerken, daß z.B. der deutsche Bundeshaushalt keineswegs 50 %, sondern deutlich weniger als 20 % des nationalen BSP erreicht. Sodann muß man beachten, daß die Aufgaben von EG und nationalen Regierungen sehr unterschiedlich sind. Haushaltskommissar Schmidhuber weist selbst darauf hin, daß der EG-Haushalt einerseits der Finanzierung der Agrarpolitik und der außenpolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft (z.B. Nahrungsmittelhilfe für die GUS) diene und andererseits weitgehend ein Investitionshaushalt sei. Wenn man diesen Hinweis ernst nimmt, dürfte man dem EG-Haushalt nur analoge Teile des Bundeshaushalts gegenüberstellen, also z.B. die Ausgaben für laufende Zuschüsse und die Sachinvestitionen. Diese liegen in Deutschland in der Größenordnung von 10 % des BSP<sup>41</sup>, und im Vergleich dazu wären 1,35 % keineswegs eine fast zu vernachlässigende Größe.

Die EG finanziert in einem beachtlichen Umfang Politiken, die der zweiten obigen These zufolge von den Mitgliedstaaten weitergeführt werden müßten, wenn die EG wegen unzureichender Mittelausstattung dazu nicht mehr in der Lage ist, so daß die Mitgliedstaaten nichts sparen würden. Dieses Argument berücksichtigt nicht, daß die von einer Gemeinschaftspolitik Begünstigten nicht identisch sind mit den Belasteten. Da es bislang kein System eines offenen Finanzausgleichs und

40 Vgl. für die folgenden Argumente P. M. Schmidhuber (Anm. 31), S. 569–572.

41 Für Zahlen zum Bundeshaushalt, BSP usw. vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1992/93, Bonn 1992.

keine der Höhe nach explizit anerkannten Ansprüche der Netto-Empfänger an das Sozialprodukt der Netto-Zahler gibt, kann man kaum erwarten, daß die Netto-Zahler nach einer Rückwälzung etwa von Teilen der Agrar- oder Regionalpolitik auf die Mitgliedstaaten bereit sein werden, Finanztransfers in einer Höhe zu leisten, die es den Netto-Empfängern erlauben würde, die bisherige Begünstigung ihrer Bürger unverändert fortzusetzen.

Das geringe Einspar- und Umschichtungspotential wird so abgeleitet, daß man vom gesamten Haushaltsvolumen die durch die Agrarleitlinie bestimmten Agrarausgaben sowie die als prioritär geltenden (und daher auszuweitenden) Ausgaben für Maßnahmen im Außenbereich und die Kohäsionsausgaben (Ausgaben zur Förderung der am wenigsten entwickelten Mitgliedstaaten) abzieht, so daß schließlich für Einsparungen nur noch die vorgeschlagenen Erhöhungen im Bereich der Forschungsausgaben und der transeuropäischen Netze (Verkehr, Kommunikation, Energie) übrigbleiben. Dort zu kürzen wäre auch nicht angebracht, wenn man auf Forschungsförderung und Netzausbau nicht verzichten will, weil dann nämlich die Kosten dafür national von den Mitgliedstaaten aufgebracht werden müßten, also faktisch nur eine Belastungsverschiebung und keine echte Einsparung eintreten würde. Da auf diese Weise eine mittelfristige Weichenstellung mit erheblichen finanziellen Konsequenzen gerechtfertigt werden soll, sind einige grundsätzlichere Anmerkungen dazu erlaubt. Die Argumentation verliert (vielleicht nicht bei Fachministern im Rat, wohl aber bei Außenstehenden) dann an Überzeugungskraft, wenn Zweifel an der Effizienz des Mitteleinsatzes in den in ihrer Dimensionierung fortgeschriebenen oder sogar aufgestockten Ausgabenblöcken bestehen. Für solche Zweifel gibt es systembedingte Gründe, vor allem für die beiden quantitativ wichtigsten Blöcke, nämlich die Agrar- und die Regionalpolitik.

Mit der Agrarreform von 1992 hat die EG zwar den ersten Schritt für eine Abkehr von der einkommensorientierten Preispolitik und eine Hinwendung zu stärker am Marktausgleich orien-

tierten Preisen in Verbindung mit produktionsunabhängigen Transfers getan. Aber diese Reform war nicht konsequent genug, um zu einer spürbaren und dauerhaften Entlastung des EG-Haushalts zu kommen<sup>42</sup>. So sind z. B. längst nicht alle Agrarerzeugnisse einbezogen worden; die Flächenstilllegungen als Vorbedingung für Einkommensbeihilfen sind nicht endgültig, sondern zeitlich befristet und faktisch nur für Großbetriebe bindend; die Transfers sind nicht personengebunden (so daß sie mit dem Ausscheiden der gegenwärtigen Generation von Landwirten gänzlich abgebaut wären), sondern flächengebunden und damit auch auf neue Landwirte übertragbar. Es ist daher nicht überraschend, wenn Ratsmitglieder trotz der Agrarreform in den nächsten Jahren nicht mit einer Senkung, sondern allenfalls mit einem begrenzten Wachstum der Agrarausgaben rechnen. Aus der Sicht der europäischen Verbraucher und Steuerzahler darf das eigentlich nicht das letzte Wort sein, und eine konsequente Fortsetzung der Agrarreform mit markträumenden (freien) Preisen und personengebundenen Transfers bietet mittelfristig ein beachtliches Einsparungspotential.

Der EG-Haushalt ist von 1986 bis 1992 mit einer durchschnittlichen jährlichen Rate von 11,5 % gewachsen<sup>43</sup>, also weit stärker als die nationalen Haushalte der Mitgliedstaaten. Angesichts der Forderungen der Kommission nach einer weiteren Aufstockung des Finanzierungsspielraums wegen neuer Aufgaben wäre eine kritische Überprüfung der Effizienz der bisherigen Mittelverwendung angebracht gewesen. Der Europäische Rat hat die Wünsche der Kommission im Umfang reduziert und zeitlich gestreckt. Er tat dies aber nicht, weil er nach einer kritischen Evaluierung Einsparpotentiale entdeckt hat, sondern vielmehr wegen der akuten Finanzprobleme in den Mitgliedstaaten, insbesondere in der Bundesrepublik als größtem Netto-Zahler.

42 Ein rückläufiger Anteil der Agrarausgaben am Gesamthaushalt kann ja auch dadurch erreicht werden, daß bei unveränderten oder sogar steigenden Agrarausgaben die übrigen Ausgabenkategorien noch schneller gesteigert werden.

43 Vgl. Wittener Konjunktur-Archiv, Dezember 1992, S. 94.

### **Klaus Mackscheidt: Alte und neue Wachstumspolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/93, S. 3–12

Lange Zeit schien es so, als sei die moderne Wachstumstheorie ein theoretisch zwar schwieriges, aber in sich abgeschlossenes Gebilde – ein Gegenstand für Theorieesoteriker, aber kein Gebrauchsgegenstand für die Wirtschaftspolitik. Jedenfalls hat sie keine zu ihr passende Wachstumspolitik entwickelt. Wenn man mit dem klassisch-neoklassischen Gedankengut nach wachstumspolitischen Empfehlungen suchte, so wurde man gewahr, daß die beste Wachstumspolitik ein möglichst perfekter Wettbewerb ist. Der Markt bringt dann das beste Ergebnis an Gütern und Dienstleistungen zustande – und mehr kann man darüber hinaus nicht tun. Das änderte sich Mitte der achtziger Jahre schlagartig, als mehrere Ideen zu einer Neuen Wachstumstheorie vornehmlich in den USA vorgetragen wurden. Und zu *dieser* Wachstumstheorie gehörte auch eine ausgesprochen aktive Wachstumspolitik, die darauf gerichtet ist, den Umgang mit dem technischen Fortschritt zu wecken und zu fördern.

Wie immer entstehen neue Ideen in der Auseinandersetzung mit dem herkömmlichen Wissen. Deshalb ist es zweckmäßig, die Neue Wachstumspolitik mit der alten zu vergleichen – oder noch besser: zu beschreiben, was die alte Wachstumspolitik leisten konnte, wie weit sie ging und wo die Neue Wachstumspolitik dann fortfährt und wo sie hinführen wird, sofern sie sich empirisch bewährt.

### **Hans Tietmeyer: In welchem Umfang darf sich ein Staat verschulden?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/93, S. 13–18

Im Zusammenhang mit den Finanzierungslasten aus dem deutschen Einigungsprozeß ist die Diskussion um das vertretbare Maß der Staatsverschuldung auch in Deutschland neu aufgelebt. Aus volkswirtschaftlicher Sicht wird eine Verschuldung des Staates vor allem dann als gerechtfertigt angesehen, wenn damit Investitionen finanziert werden soll oder eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abgewehrt werden soll. Eine mögliche Verdrängung privater Investitionen und die notwendige Abstimmung des Policy-Mix zwischen Finanz- und Geldpolitik spricht jedoch in vielen Fällen gegen eine Ausweitung der staatlichen Verschuldung. Zu beachten sind auch finanzwirtschaftliche Restriktionen im Zusammenhang mit einer Begrenzung der Zinslast. Ferner muß gerade zur Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ein zu starker Anstieg der Abgabenquote vermieden werden.

### **Karl-Heinrich Hansmeyer: Subventionsabbau – ein finanzpolitischer Evergreen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/93, S. 19–27

Subventionen stehen immer wieder im Mittelpunkt der finanzpolitischen Diskussion; immer wieder wird ihr Abbau gefordert. Der Beitrag möchte der Versachlichung der Diskussion dienen, indem er zwischen vier Subventionstypen unterscheidet, die jeweils andere Strategien zur Beherrschung erfordern.

Vor diesem theoretischen Hintergrund sieht die Subventionspolitik der letzten Jahre einigermaßen diffus aus: Die letzten Jahre der „alten“ Bundesrepublik sind durch eine bewegte Diskussion um Subventionsabbau, aber durch magere Ergebnisse gekennzeichnet. Nach der Vereinigung ist der Subventionsbedarf in den neuen Ländern sprunghaft gestiegen, und für die alten Bundesländer finden sich im Solidarpakt bzw. im Föderalen Konsolidierungsprogramm durchaus widersprüchliche Positionen.

Nach alledem dürfte sich die alte Erfahrung bestätigen: Subventionsabbau ist keine einmalige Generalbereinigung, er kann vielmehr nur das Resultat eines längerfristig angelegten Verfahrens ziel- und ergebnisorientierter Planung sein. Damit ist Subventionskontrolle nur ein – freilich wichtiger – Teilbereich permanenter Aufgabenkritik.

## **Volker Nienhaus: Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaften**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/93, S. 28-38

Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaften war in früheren Jahren immer wieder heftig umstritten zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten sowie innerhalb der Gemeinschaft zwischen Rat und Parlament. Das nach Einfluß strebende Europäische Parlament kritisierte vor allem, daß die obligatorischen Agrarausgaben einen immer größeren Teil des Haushalts verschlangen und damit die Mittel für andere Politikbereiche, über die das Parlament mitentscheiden kann, immer knapper wurden. Durch die Agrarreformen 1988 und 1992 und durch die Vorgabe eines mittelfristigen Rahmens für die wichtigsten Ausgabenarten wurde dieses Problem entschärft. Ende 1992 wurde beschlossen, die Mittel der EG bis zum Jahre 1999 von 1,20 % auf maximal 1,27 % des gemeinschaftlichen Sozialprodukts anwachsen zu lassen (= 80 Mrd. ECU), den Anteil der Agrarausgaben auf 46 % zu senken und den der strukturpolitischen Maßnahmen auf 36 % zu steigern.

Bei der EG-internen Lastenverteilung zwischen Netto-Zahlern und Netto-Empfängern wird sich tendenziell die Belastung der Netto-Zahler einschließlich der Bundesrepublik Deutschland verstärken. Dies folgt einerseits aus einer künftig stärkeren Orientierung der EG-Finanzierung an der vom Sozialprodukt bestimmten „Beitragskapazität“ der Mitgliedstaaten, andererseits aus dem politischen Willen, im Interesse des Zusammenhalts der Gemeinschaft (Kohäsion) den Mittelzufluß in die am wenigsten entwickelten EG-Länder zu verstärken: Die (politische) Integration Europas ist nicht kostenlos zu haben; für Deutschland liegt der Preis in Gestalt von Nettozahlungen bei 10-17 Mrd. DM pro Jahr. Dies entspricht in der Größenordnung etwa den Unterstützungen für den deutschen Steinkohlenbergbau sowie die Bundesbahn und erscheint vor diesem Hintergrund nicht unangemessen hoch. Unabhängig davon wird aber in Zukunft intensiver zu diskutieren sein, wie durch Umschichtungen oder Einsparungen die Mittel der EG noch wirksamer eingesetzt werden können.