



Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik

Argumente zur Wirtschaftspolitik • Nr 53/Januar 1996

**Unternehmen Deutschland in Gefahr:
 Offensive für Konsolidierung und Wirtschaftlichkeit notwendig**

Deutschland steckt im Problemstau, die Fundamente seines Gemeinwesens zeigen Risse. Arbeitslosigkeit, unzureichende Innovationsbereitschaft, Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherung, Einengung der unternehmerischen Handlungsfreiheit: eine Vielzahl von Symptomen zeigt, daß viele unserer Einstellungen und Einrichtungen nicht mehr in eine sich von Grund auf ändernde Welt passen, in der auch wirtschaftlich die Karten ganz neu gemischt werden.

Die Aufgabe, sich für die Zukunft fit zu machen, richtet sich an jeden einzelnen. Ob sie im ganzen gelingt, hängt indes entscheidend von der Rolle ab, die wir dem Staat in allen seinen Ausformungen künftig zumessen wollen. Denn die wirtschaftende öffentliche Hand ist mittlerweile zum eigentlichen Problem geworden. Mit seinen immer mehr Mittel verschlingenden Maßnahmen und Apparaten, mit seinen gigantischen *Overheads* ist der Staat dem ihn allein tragenden Bürger über den Kopf gewachsen. Und bei manchem, was er in die Hand genommen hat, besteht die Sorge wohl zu Recht, daß es der Gemeinschaft mehr schadet als nutzt.

Vor dieser sich schon seit langem anbahnenden, krisenhaften Entwicklung haben wir in den vergangenen Wohlstandsjahrzehnten die Augen verschlossen. Für den Zeitraum einer ganzen Generation haben wir die Lösung unserer gesellschaftlichen und zunehmend auch unserer individuellen Probleme immer mehr dem Staat zugeschoben. Nicht auf die Folgen unserer Staatsseligkeit zu achten und

erst recht nicht in die Ferne zu sehen ist uns dabei zur Gewohnheit und der Politik zum Lebensgesetz geworden. Auf den Staat als Unternehmen im Dienste seiner Bürger bezogen haben wir unseren kritischen Verstand verloren, das Rechnen verlernt und uns selbst über den Satz hinweggesetzt, ohne dessen Beachtung kein Staat in Freiheit durchhalten kann: daß Staat, Politik und öffentliche Verwaltung sich in angemessener Selbstbeschränkung auf das zu konzentrieren haben, was dem Gemeinwesen dient.

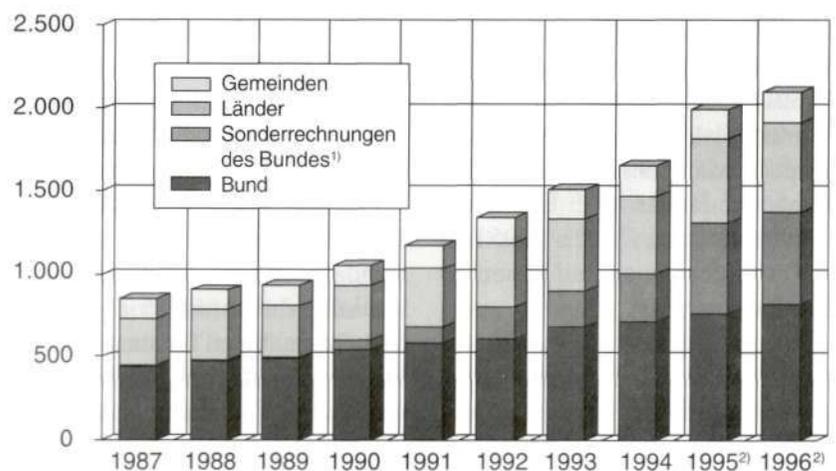
Diese zutiefst unökonomische und angesichts unserer Verantwortung für die Nachwachsenden auch unmoralische Einstellung muß jetzt auf der ganzen Breite revidiert werden.

Das vorliegende Papier will den Blick für die Dimensionen dieser Aufgabe schärfen. Es will deutlich machen, daß die Aufblähung des staatlichen Sektors die Leistungsfähigkeit des Unternehmens Deutschland zum Schaden aller untergräbt. Und es will in gedrängter Zusammenschau zeigen, was an vielen Stellen detailliert in den politischen und gesellschaftlichen Prozeß einzuspeisen ist: wie dieser Staat auf seine wirklichen Aufgaben begrenzt und wieder zur Effizienz geführt werden muß, um unser Gemeinwesen im Interesse seiner Menschen lebens- und leistungsfähig zu halten.

Derzeit gleicht der öffentliche Sektor Deutschlands – also der Staat als

Verschuldung der öffentlichen Haushalte

1987-1996, in Mrd. DM



¹⁾ Fonds "Deutsche Einheit" (seit 1990), Kreditabwicklungsfonds (1990 bis 1994), Bundeseisenbahnvermögen (seit 1994), Erblastentilgungsfonds (seit 1995), ERP-Sondervermögen ²⁾ Schätzung

Quelle: Bundesbank, Bundesfinanzministerium

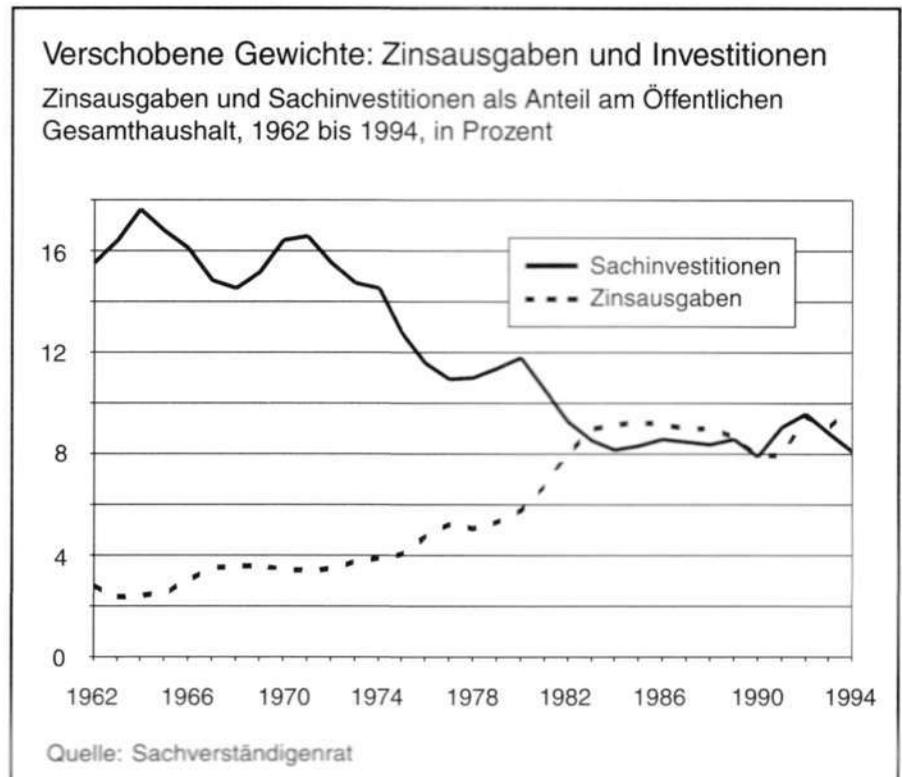
Steuern erhebende, produzierende und umverteilende Einrichtung – mehr und mehr einem Unternehmen, das sich verzweifelt über Wasser zu halten versucht, indem es seine Preise anhebt, die Qualität seiner Leistungen einschränkt und das dennoch verbleibende Defizit durch Kredite deckt – wobei diese Kredite nicht einmal für die Zinszahlungen auf früher gemachte Schulden ausreichen. In der Privatwirtschaft wäre eine solche Gemengelage Grund genug, das Management umgehend zu feuern.

Steuerlast und Staatsleistung: Wachsende Diskrepanz

Der deutsche Staat greift seinen Bürgern tiefer in die Tasche denn je. Die Belastung eines Durchschnittsverdieners mit direkten und indirekten Steuern und mit Sozialbeiträgen dürfte 1995 rund 47 Prozent des Bruttoeinkommens erreicht haben – 1980 war sie noch 9 Prozentpunkte niedriger, 1960 lag sie bei gut 27 Prozent.

Seit 1991 – dem Jahr Eins nach der naiven Suggestion, zur Finanzierung der Aufräumarbeiten des Sozialismus sei eine Anhebung von Steuern nicht erforderlich – reißt die Serie der Steuererhöhungen nicht mehr ab: Mitte 1991 Solidaritätszuschlag, Erhöhung der Mineralölsteuer und der Versicherungsteuer; März 1992 Anhebung der Tabaksteuer; Januar 1993 Erhöhung der Mehrwertsteuer; Januar 1995 höhere Vermögensteuer und erneuter Solidaritätszuschlag.

Obwohl dies zu Steuereinnahmen in Rekordhöhe geführt hat, kommt Vater Staat mit seinen regulären Einnahmen nicht aus. Jahr für Jahr nehmen die öffentlichen Hände Kredite in Milliardenhöhe auf: In der zweiten Hälfte der 80er Jahre belief sich das Finanzierungsdefizit des Staates auf



durchschnittlich 1,9 Prozent des BSP, 1992 bis 1995 waren es mehr als 3,7 Prozent. Jahr für Jahr hat die Staatsverschuldung neue Rekordhöhen erreicht. Ende 1995 hat der Schuldenberg die Zwei-Billionen-Grenze überschritten – das entspricht gut 59 Prozent des Sozialprodukts; ein weiterer Anstieg wird angesichts der unbefriedigenden Konjunkturlage allenfalls mit großer Finanzdisziplin vermeidbar sein.

Der mittlerweile erreichte Schuldenstand der öffentlichen Hand bedeutet konkret, daß rund 15 Prozent der Steuereinnahmen für staatliche Zinsleistungen aufgebracht werden müssen. Dieser Teil steht von vornherein nicht zur Disposition der öffentlichen Hand, sondern ist praktisch sofort an die Gläubiger des Staates auszuhändigen. Welche gefährliche Lähmung der finanzpolitischen Handlungsfähigkeit zeichnet sich hier ab!

Bei all dem steigt die Unzufriedenheit der Bürger. Ausweislich einer Umfrage des Bundes der Steuerzahler finden 63 Prozent der Befragten, daß der Staat im Verhältnis zur Steuerlast zu wenig für sie leistet – kein Wunder, geht doch der Anstieg der Steuerlast nicht selten mit einer Einschränkung der öffentlichen Leistungen einher, zumal auf kommunaler Ebene. Inzwischen ist eine Mehrheit der Bürger der Auffassung „Wer seine Steuern ehrlich bezahlt, ist unklug“. Nichts zeigt deutlicher, in welchem Umfang unser Staat die Solidarität seiner Bürger bereits verloren hat!

Was die hohe Steuerlast für die Unternehmen bedeutet, ist im Rahmen der Diskussion um den Wirtschaftsstandort Deutschland immer wieder aufgezeigt worden und muß hier nicht im einzelnen wiederholt werden. Daß eine überzogene Besteuerung von In-

vestitionserträgen das Investieren unrentabel macht, daß weniger Investitionen die Arbeitsmarktprobleme noch verschärfen, daß daraus eine Höherbelastung der sozialen Sicherungssysteme resultiert und daß unter dem Strich die Probleme dadurch weiter wachsen, ist denen, die bereit sind, wirklich hinzuschauen, inzwischen geläufig. Daß die Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen angesichts dieser Faktoren immer mehr zum spektakulären Auslagern von Produktionsstätten werden, sollte indessen bei allen die Alarmlampen leuchten lassen.

Zuviel Staat

Gewiß, der Prozeß des Zusammenwachsens beider Teile Deutschlands ist nach wie vor eine Herausforderung erster Ordnung, bei deren Bewältigung der Bürger auch vom Staat viel erwartet und die einen enormen Aufwand öffentlicher Finanzmittel notwendig macht. Ohne diese – in großem Umfang unerläßlichen – Anstrengungen hätten Steuern und Schulden die heutige Höhe wohl keinesfalls erreicht.

Und gewiß zeigt ein Blick auf andere Staaten, daß wir in mancher Hinsicht nicht schlecht dastehen. In Deutschland sind der Staatsverbrauch geringer und die Investitionsquote höher als in wichtigen Konkurrenzländern, und der private Pro-Kopf-Verbrauch liegt – mit Ausnahme Luxemburgs – dank hoher Produktivität höher als in allen anderen EU-Mitgliedstaaten.

Hinnehmbar ist der inzwischen erreichte Umfang der Staatstätigkeit, der Steuerlast und der öffentlichen Verschuldung dennoch nicht, und schon gar nicht auf Dauer. Die gesamtdeutsche Herausforderung kann nicht länger durch Draufsatteln be-

wältigt werden; sie ist vielmehr Grund, die politischen Prioritäten endlich neu auszutarieren: Viel Hilfe für den Osten kann auf Dauer nur mit Einschränkung im Westen erkaufte werden, wenn der Staat sich nicht überheben und dadurch die Gefahr eines allgemeinen Infarkts heraufbeschwören will.

Konzentration des Staates auf das Wesentliche

Ein überzogener öffentlicher Sektor lähmt die alles entscheidende Leistungsbereitschaft des privaten Teils der Wirtschaft. Er untergräbt damit seine eigene Grundlage. Denn öffentliche Mißwirtschaft – populistische Fehlentscheidungen und das Vertagen sachgerechter, mit einer Kürzung von Staatsausgaben verbundener Lösungen, kurz: mangelnde politische Gestaltung- und Entscheidungskraft – häuft Hypotheken auf, die abzutragen immer größere Schwierigkeiten macht.

Und hohe Schulden sind der Keim eines *circulus vitiosus*, der nahezu unausweichlich in Gang kommen wird, wenn der Staat nicht energisch auf die Bremse tritt. Am Beispiel Belgiens läßt sich das ablesen: Dort ist es trotz erheblicher Senkung der (um die Zinszahlungen bereinigten) Staatsausgaben nicht gelungen, die Neuverschuldung auf ein Niveau zu reduzieren, das eine Besserung der Relation von Schulden zu Sozialprodukt ermöglicht hätte (siehe Kasten S.4). Im Gegenteil: Trotz Konsolidierungspolitik hat sich der Schuldenstand seit 1980 von knapp 70 auf heute gut 125 Prozent des Bruttonettoprodukts erhöht.

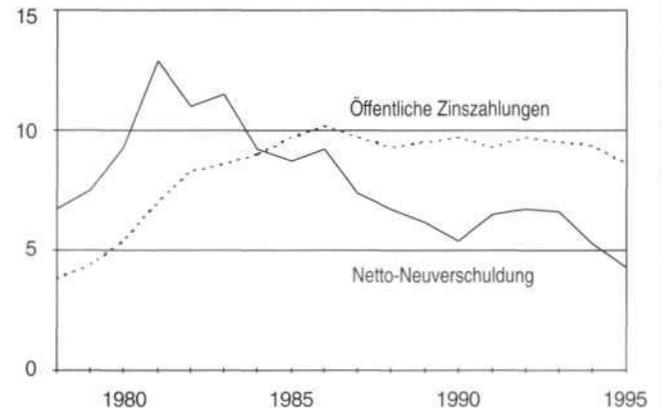
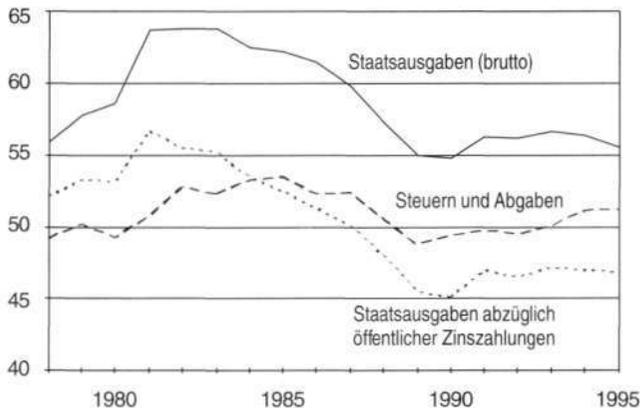
Der deutschen Politik kann dies als hilfreiche Warnung dienen: Sie sollte sich nicht darauf herausreden, in den

allermeisten anderen Staaten sei die Lage der öffentlichen Haushalte weniger gut und zum Teil sogar weit prekärer als in Deutschland, wobei diese noch nicht einmal mit Sonderlasten zurechtkommen müßten, die mit den unseren vergleichbar wären. Das ist zwar richtig und – bei aller Kritik – durchaus ein Zeichen relativer Solidität. Doch darauf kommt es im Grunde nicht an. Entscheidend ist vielmehr, daß die Politik sich an der Verantwortung für die Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns und für die Zukunftsfähigkeit des Gemeinwesens orientiert.

Das setzt ein nüchternes Grundverständnis der (ökonomischen) Funktion des Staates voraus. Der öffentliche Sektor kann nicht Selbstzweck sein. Der Staat erhebt Steuern, setzt Regeln vielfältiger Art und zieht so dem wirtschaftenden Menschen Grenzen. Diese Einschränkungen seines eigentlichen Souveräns – des Bürgers – durch den Staat müssen durch staatliche Leistungen gerechtfertigt sein, die Bürger und Privatwirtschaft entweder gar nicht, nicht im wünschenswerten Umfang oder nicht auf effiziente Weise selbst erstellen (können). Der wirtschaftende Staat ist also, nüchtern betrachtet, nichts anderes als ein Dienstleistungsunternehmen zum Wohle des Bürgers. Der aber hat – wenn man die Sicht auf die wirtschaftliche Ebene konzentriert – das Recht auf einen Staat, der mit seinem – des Bürgers – Geld sorgsam umgeht, der seine Handlungen an den Prioritäten der Bürgergemeinschaft orientiert und der bei all dem die Entwicklungsmöglichkeiten gegenwärtiger und künftiger Generationen angemessen beachtet. Kurz: Der Staat muß erstens kostenminimal arbeiten und zweitens seine Entscheidungen und Handlungen so anlegen, daß sie sich auch dann als angemessen erwei-

In der Schuldenfalle: Beispiel Belgien

Ausgaben, Einnahmen und Verschuldung Belgiens 1978 - 1995 in Prozent des nominalen BSP
Quelle: OECD 1995



Anfang der 80er Jahre hatte der belgische Staat Schulden in Höhe von 80 Prozent des jährlichen BIP, sein Finanzierungsdefizit lag bei 10 Prozent des BIP.

Mitte der 80er Jahre – bei einem Schuldenstand von bereits 120 Prozent des BIP – setzte eine massive Konsolidierungspolitik ein: Die Kreditaufnahme wurde erheblich eingeschränkt, die um die Zinszahlungen

bereinigte Staatsausgabenquote um bis zu 10 Prozentpunkte reduziert, während die Steuern und Abgaben nur mäßig gesenkt wurden.

Dem Bürger wurde damit ein erheblicher Verzicht auf öffentliche Leistungen zugemutet. Dennoch gelang es nicht, die Staatsfinanzen zu sanieren. 1995 betrug die Schuldenquote knapp 130 Prozent, waren – trotz relativ niedrigen Zinsniveaus – 9 Prozent des BIP als staatliche

Zinszahlungen fällig und die Staatsleistung unverändert niedrig.

Ein Abbau der Verschuldungsquote wäre möglich gewesen, wenn der Anteil der Neuverschuldung am Budget für geraume Zeit deutlich unter die Wachstumsrate des Sozialproduktes gedrückt worden wäre. Das hätte eine Begrenzung der Neuverschuldung auf rund 2 Prozent des BIP verlangt – was freilich nie erreicht wurde.

sen, wenn man zu ihrer Beurteilung den für verantwortbares wirtschaftliches und politisches Handeln allein zählenden längeren Zeithorizont zugrunde legt.

Konsolidierungspolitik: Eine vernetzte Aufgabe

Beide Kriterien erfüllt die deutsche Politik derzeit nicht. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß die gegenwärtige Entwicklung der öffentlichen Haushalte dem Erfordernis langfristiger Stabilität nicht gerecht wird, dem Bürger vermeidbare Lasten aufbürdet und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigt.

Zwar entwirft die Bundesregierung im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung mit schöner Regelmäßigkeit Szenarien einer mittel- und langfristig soliden Haushaltsentwicklung. Aber diese haben sich stets als geschönt erwiesen. Das Bild ist immer wieder das gleiche: Die von der Bundesregierung in Aussicht gestellte Entwicklung sieht vor, am Ende des Projektionszeitraums das Finanzierungsdefizit auf ein Niveau zu reduzieren, das finanzwirtschaftliche Solidität signalisiert; je näher freilich das entsprechende Datum rückt, desto höher wird das prognostizierte Defizit: Die Regierung nimmt ihre eigenen „Planungen“ offensichtlich nicht

ernst. Was nicht für das unmittelbar bevorstehende Jahr projiziert wurde, war in der Vergangenheit nur selten das Papier wert, auf das es geschrieben wurde – die Politik war in aller Regel weniger solide als zuvor angekündigt.

Doch läuft die Politik nicht nur auf der Makro-Ebene immer wieder aus dem Ruder. Sie versagt auch auf dem einzelwirtschaftlichen Feld. So wird seit langem zu Recht beklagt, daß die Verwaltung unwirtschaftlich arbeitet, der Staat sich zu sehr in die Rolle des Produzenten drängt, die privaten Produzenten dadurch und durch eine Vielzahl von Regulierungen in ihrer

Entwicklung beeinträchtigt und – nicht zuletzt – daß das System des Finanzausgleichs zwischen den Gebietskörperschaften Anreize zu einem rationalen Umgang mit öffentlichen Finanzmitteln verschüttet.

Dieser Befund läßt nur einen Schluß zu: Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ist eine Politik für Konsolidierung und Wirtschaftlichkeit an Haupt und Gliedern unumgänglich. Die Aufgabe besteht aus zwei Teilen.

Der erste: Die öffentlichen Haushalte sind zu konsolidieren, und zwar sowohl hinsichtlich ihres Volumens als auch ihrer Struktur. Der Umfang der öffentlichen Haushalte muß wieder auf ein Maß reduziert werden, das der einer Marktwirtschaft angemessenen Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privat entspricht. Die Struktur der öffentlichen Haushalte ist so zu wählen, daß sie auf Dauer durchgehalten werden kann.

Der zweite Teil der Aufgabe: Es gilt, den Wirtschaftssektor „Staat“ einer Effizienzkur zu unterziehen. Das „Unternehmen Bundesrepublik“ muß als das geführt werden, was es ist, nämlich ein Dienstleistungsunternehmen, das treuhänderisch für den Bürger arbeitet – seinen Kunden und Auftraggeber in Personalunion.

Solide Haushaltspolitik

Für die Gestaltung der öffentlichen Haushalte folgt aus den skizzierten Fehlentwicklungen, daß zwei Ziele besondere Priorität besitzen:

- Senkung der Steuerlast – unumgänglich zur Förderung wirtschaftlicher Dynamik und zur Steigerung der Attraktivität des Investitions- und Produktionsstandorts Deutschland;

- entschiedene Begrenzung der Kreditaufnahme – unumgänglich zur Stabilisierung der Staatsfinanzen und zur Sicherung mittel- und langfristiger finanzpolitischer Handlungsfähigkeit.

Unausweichlich folgt daraus die Notwendigkeit, bei den Ausgaben entschieden kürzerzutreten und die Staatsquote herunterzufahren. Es gibt zwar nicht so etwas wie eine „natürliche“ Staatsquote, die anzustreben und einzuhalten Kennzeichen guter Politik wäre. Und es gibt sogar durchaus Umstände, unter denen eine Steigerung der Staatsquote Folge vernünftiger Politik ist – etwa wenn durch die Umwandlung einer Steuervergünstigung in eine direkte finanzielle Zuwendung die Treffsicherheit einer Fördermaßnahme erhöht wird oder wenn der Staat in einer Rezessionsphase seine Ausgaben verstetigt, um die Entwicklung zu stabilisieren.

Dennoch: An der Richtung, in die sich die deutsche Staatsquote entwickeln muß, kann es keinen Zweifel geben. Sie ist – nicht zuletzt in den Augen der Staatsbürger – zu hoch und muß gesenkt werden. Als Mindestziel sollte angestrebt werden, die Staatsquote in überschaubarer Frist auf den 1989 erreichten Wert zu senken, also auf rund 45 Prozent. Das ist keineswegs zu ehrgeizig, war diese Quote doch lediglich eine Etappe auf einem noch keineswegs vollendeten Konsolidierungspfad.

Konkreter gefaßt lautet die Aufgabe, innerhalb von fünf Jahren die Staatsquote von mehr als 50 auf rund 45 Prozent des Sozialproduktes zu senken. Dazu muß sichergestellt werden, daß die Staatsausgaben deutlich langsamer, nämlich Jahr für Jahr um 2 Prozentpunkte weniger wachsen als das Sozialprodukt.

Eine Senkung der Staatsausgabenquote um 5 Prozentpunkte ist nicht unproblematisch. Sie bedeutet, bezogen auf den heutigen Stand von Sozialprodukt und Staatsquote, eine Senkung der Staatsausgaben (einschließlich der Sozialversicherung) um 10 Prozent bzw. eine Senkung der um die Ausgaben der gesetzlichen Sozialversicherung bereinigten Staatsausgaben um rund 16 Prozent. Kein Pappenstiel, zumal wenn man bedenkt, daß der weit überwiegende Teil der Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden auf kurzfristig nicht ohne weiteres zu ändernden Gesetzesregelungen beruht.

Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns

Gewiß trifft zu, daß sich die Notwendigkeit zur realen Senkung der Staatsausgaben in dem Maße relativiert, in dem das reale Sozialprodukt wächst. Überschreitet das reale BSP-Wachstum die Schwelle von 2 Prozent, dann kann dem Konsolidierungsziel sogar Rechnung getragen werden, ohne die Staatsausgaben senken zu müssen.

Doch auf Wachstum allein darf die Konsolidierungspolitik nicht setzen. Sie muß – komplementär zur Sanierung der Staatsfinanzen – alles daran setzen, ein entschieden wirtschaftlicheres Verhalten des Staates auf der „Mikroebene“ herbeizuführen. Anstrengungen in diese Richtung versprechen die Wirkung der Konsolidierungspolitik auf zwei Ebenen zu verstärken. Zum einen erlaubt eine verbesserte Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns, die Leistungen der öffentlichen Hände kostengünstiger bereitzustellen: Die gleiche staatliche Leistung erfordert weniger Ressourcenaufwand, also weniger Staatsausgaben, und ermöglicht zusätzliche Steuersenkungen. Zum anderen verspricht

ein effizienterer öffentlicher Sektor effizienzsteigernde Wirkungen auf die Privatwirtschaft, also eine Verbreiterung der Steuerbasis und dadurch eine Verbesserung der öffentlichen Haushaltslage.

Grob kategorisiert ist zum Erreichen von mehr Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Sektors folgendes notwendig:

- Abbau kontraproduktiver Ausgaben, wozu vor allem die strukturerhaltenden Subventionen gehören;
- Konzentration des Staatshandelns auf die Bereiche, die wirklich Staatsaufgabe sind, deshalb also: Stärkung des Subsidiaritätsprinzips, Privatisierung und Rationalisierung öffentlicher Ausgabenentscheidungen;
- Suche nach Möglichkeiten, die als öffentliche Aufgabe anerkannten Leistungen für den Bürger möglichst effizient bereitzustellen.

Im folgenden kann nur grob skizziert werden, was diese Aufgaben konkret bedeuten. Wichtig ist vor allem die Zusammenschau, die deutlich macht, daß die Handlungsfelder, um die es hier geht, Teil einer komplexen Gesamtaufgabe sind.

Abbau kontraproduktiver Ausgaben

Allen marktwirtschaftlichen Grundsätzen zum Trotz ist es in mehr als einem Jahrzehnt christlich-liberaler Wirtschaftspolitik nicht gelungen, der Subventionierung von Problembereichen Einhalt zu gebieten. Dabei erweisen sich Hilfen für den Erhalt dauerhaft unwirtschaftlicher Branchen als Verschwendung von Steuergeldern.

Wo der Staat Partei ergreift und einzelne Unternehmen oder Branchen begünstigt, geht es nur selten um das gemeine Wohl. Vielmehr dienen Subventionen für die Landwirtschaft, den Steinkohlenbergbau, für Werften und für andere spezifische Adressaten in aller Regel Partikularinteressen, während sie die Leistungsfähigkeit des Ganzen schwächen. Die zur Begründung von Subventionen regelmäßig vorgebrachten Argumente struktureller oder regionalpolitischer Art sind – so berechtigt sie anfangs jeweils gewesen sein mögen – auf Dauer nicht stichhaltig. Denn je länger der Zeithorizont, desto mehr kommt zum Tragen: Hilfen für sonst nicht überlebensfähige Produktionen halten und lenken knappe Ressourcen in Bereiche, wo sie weniger erwirtschaften, als dies anderswo möglich wäre. Zugleich bewirken die Steuern, die zur Finanzierung der Subventionen erhoben werden müssen, daß Produktion in anderen Bereichen an Attraktivität verliert. Alles in allem führen verfehlte Subventionen dazu, daß die Staatsausgaben steigen, die steuerbare Basis an Produktion und Einkommen aber zurückgeht.

Eine Abkehr von solcher Politik ist daher auf Dauer gesehen ein ganz erheblicher Beitrag zu einer Gesundung der Staatsfinanzen und zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur. Das dazu notwendige Subventionsbegrenzungsgesetz muß zwei einfache, aber wirksame Kernelemente enthalten: Befristung jeglicher Subventionen auf maximal fünf Jahre und degressive Ausgestaltung der Förderung.

Beitrag der Sozialversicherung

Die gefährliche Steigerung der Staatsquote geht zu einem ganz erheblichen Teil auf die Expansion der gesetzlichen Sozialversicherung zurück. Bei

den Sozialversicherungsreformen der Vergangenheit wurde regelmäßig versäumt, den Bürger auf seine Eigenverantwortung zu verweisen und gemäß dem Subsidiaritätsprinzip zu verfahren: Grundsicherung im Rahmen der gesetzlichen Versicherung, Anpassung der Versicherungsleistungen nach oben im Rahmen privater Ergänzungsversicherung. Dies wäre in der Arbeitslosenversicherung, der Krankenversicherung und der Rentenversicherung durchaus möglich. Diesen Weg zu gehen hieße, die Staatsquote nachhaltig zu senken (sowohl unmittelbar durch den Rückzug der öffentlichen Hand als auch mittelbar durch die erreichbare Stärkung der wirtschaftlichen Dynamik).

Stärkung der finanziellen Eigenverantwortung

Stärkung des Subsidiaritätsprinzips muß auch das Verhältnis der Gebietskörperschaften untereinander kennzeichnen. Das gilt für den Finanzausgleich im allgemeinen, der die Erträge guter regionaler Wirtschaftspolitik weitestgehend sozialisiert (wie er umgekehrt die Kosten schlechter regionaler Wirtschaftspolitik auf die besser Wirtschaftenden überwälzt, was am Beispiel der Sonderbehandlung von Bremen und Saarland deutlich wird). Und das gilt für das System von Zweckzuweisungen im besonderen: Es macht ökonomisch-rationales Handeln auf der Ebene der empfangenden Gebietskörperschaft nahezu unmöglich, weil es deren subjektive Kosten weit unter das Niveau dessen drückt, was tatsächlich aufgewandt werden muß. Aufgrund falsch gesetzter Anreize geben die Gebietskörperschaften unbedacht Geld für Dinge aus, die bei angemessener Kosten-Nutzen-Betrachtung nicht, jedenfalls so nicht angeschafft werden dürften. Ein Beispiel ist das

Schwimmbad, dessen Investitionskosten nur zu einem Drittel von der betreffenden Gemeinde aufzubringen sind und bei dem obendrein auch die späteren laufenden Kosten ausgeblendet werden, wenn es um die Investitionsentscheidung geht.

Man darf die Forderung nach mehr Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften nicht als Anschlag auf die Bundesstaatlichkeit auffassen. Denn hier gilt sinngemäß das gleiche wie für andere Umverteilungssysteme: Je weniger Umverteilung, desto mehr Entscheidungsfreiheit vor Ort, desto mehr Effizienz und desto größer also der Kuchen, den es zu verteilen gilt.

Kernaufgaben

Dies führt zum Kern des Problems: Die Entscheidungsträger in Verwaltung und Politik müssen nach Wegen suchen, rational und unter Berücksichtigung aller relevanten Aspekte darüber zu entscheiden, welche Leistungen der Staat für seine Bürger bereitstellen soll.

Auf welche Weise das optimale Niveau öffentlicher Leistungen im Rahmen einer parlamentarischen Demokratie gefunden werden können, zeigt das Beispiel der niederländischen Stadt Tilburg. Die Kernverwaltung dieser Stadt arbeitet wie eine Konzern-Holding, die ihre Entscheidungen über Art und Umfang der Leistungen für den Bürger unter Berücksichtigung von Kosten und vermuteter Bürgerpräferenz trifft. Entscheidend dabei ist: die Trennung zwischen Bereitstellung einer Leistung durch die öffentliche Hand auf der einen und Herstellung dieser Leistung durch wen auch immer (zunächst durch städtische Konzernunternehmen und, der Sachlogik wegen, in zunehmendem Maße durch Private).

Vor diesem Hintergrund läßt sich schließlich auch die Privatisierungsdiskussion rational führen. Sie muß Antworten auf zwei Fragen geben: Welche Leistungen soll bzw. muß die öffentliche Hand bereitstellen, welche sind subsidiär den Privaten zu überantworten? Und: Welche der Leistungen, die bereitzustellen die öffentliche Hand sich in der Pflicht sieht, sind durch Private, welche durch öffentliche Unternehmen herzustellen?

Effizienz in Verwaltung und öffentlichen Unternehmen

Wie die hier zu treffenden Güterabwägungen im einzelnen aussehen werden muß im Einzelfall unter Berücksichtigung aller relevanten Aspekte entschieden werden. Sicher ist freilich, daß am Ende immer noch in großem Umfang von Staats wegen verwaltet und gewirtschaftet werden wird. Daher ist es wichtig, für öffentliche Verwaltung und öffentliche Unternehmen Bedingungen zu schaffen, die Wirtschaftlichkeit erlauben und, wo möglich, erzwingen.

Der Staat muß als Unternehmer in gleicher Weise dem Diktat der Wirtschaftlichkeit unterworfen werden wie die Wirtschaftsunternehmen, die im Wettbewerb stehen. Unter den Bedingungen, unter denen der öffentliche Bereich derzeit zu wirtschaften hat, erscheint dies freilich nahezu unmöglich. Eine Reform der öffentlichen Verwaltung ist daher unumgänglich.

Im konkreten Einzelfall muß mit erheblichen Schwierigkeiten rechnen, wer die Effizienz staatlichen Wirtschaftens überprüfen will. Doch daß im Bereich des Staates erhebliche Effizienzgewinne erzielbar sein dürften, folgt aus den unwirtschaftlichen Bedingungen, unter denen der Staat

heute wirtschaftet, sowohl im Haushaltsrecht, bei der Rechnungslegung als auch im öffentlichen Dienstrecht.

– *Dienstrecht*: Es sind endlich leistungsgerechte Strukturen für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst zu schaffen. Nicht Leistung wird derzeit belohnt, sondern die Zahl der Untergebenen – ein Anreiz erster Klasse, die zu erledigende Arbeit mit möglichst vielen Köpfen abzuarbeiten und ständig neue Aufgabenfelder hinzuzuerfinden. Reformvorschläge liegen auf dem Tisch.

– *Haushaltsrecht*: Erforderlich ist ein Haushaltsrecht, das eine flexible und periodenübergreifende Verwendung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel erlaubt. Wichtig ist außerdem: Die Vergabe von Haushaltsmitteln muß sich vom angemeldeten Bedarf und vom Verbrauch in der Vorperiode lösen. Allein entscheidend muß sein, welche Leistungen für den Bürger zu erbringen sind und wie sie möglichst kostengünstig hergestellt werden können.

– *Rechnungswesen*: Die überkommene kameralistische Rechnungslegung erlaubt keine modernen Standards genügende Wirtschaftlichkeitskontrolle – und somit auch kaum das gezielte Ausmerzen von Schwachstellen im Dienstleistungsunternehmen Staat. Um in dieser Hinsicht zur freien Wirtschaft aufzuschließen, ist die verbindliche Einführung der doppelten Buchführung der unumgängliche erste Schritt.

Mut zum großen Wurf

Gewiß gibt es bei jeder dieser Forderungen Schwierigkeiten, sobald es an

die Details geht. Aber es wäre fatal, sich in diesen Details zu verheddern und dabei das Ganze aus dem Blick zu verlieren. Das Ziel, den Staat auf seine eigentlichen Aufgaben zurückzuführen und das Unternehmen Deutschland wieder fit zu machen, läßt sich nicht durch Beharren auf vermeintlichen Sachzwängen verwirklichen. Dazu ist vielmehr eine wirkliche Gesamtschau der Probleme nötig, in die wir uns hineinmanövriert haben, und eine als umfassendes Sanierungsprogramm konzipierte Gesamtstrategie, um wieder aus ihnen herauszufinden.

Die Gesamtschau ergibt: Der Staat hat seinen finanzpolitischen Handlungsspielraum weitgehend verspielt – und damit seinen politischen Gestaltungsspielraum generell. Die öffentliche Hand muß entschieden kürzertreten, wenn sie sich die dringend benötigten Freiräume wieder verschaffen will. Die Bausteine der darauf ausgerichteten Gesamtstrategie ergeben sich fast zwangsläufig wie folgt:

Ohne *Begrenzung der Ausgaben* geht nichts. Die – freilich aus der Not geborene – Absicht des Bundesfinanzministers, 1996 die Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr zu senken, verdient Unterstützung. Diesem ersten Schritt sollte ein konkretes, in sich schlüssiges Programm zur *Reduktion der realen Staatsausgaben* für die kommenden Jahre folgen.

Parallel dazu muß sich die Politik auf ein Programm zur *Begrenzung der Staatseinnahmen* verständigen. Es muß ein Konzept zur *Senkung der*

Steuerlast enthalten, das den Abbau strukturverzerrender und leistungsfeindlicher Steuern namentlich im Unternehmensbereich in den Vordergrund stellt. Dies bedarf der Ergänzung durch eine glaubwürdige Strategie zur *Begrenzung der Staatsverschuldung*. Im Rahmen eines Stufenprogramms sollte innerhalb von fünf Jahren eine Nettoneuverschuldung von Null erreicht werden.

Ausgabenkürzungen, Steuersenkungen und Abbau der Neuverschuldung sind so anzulegen, daß innerhalb von fünf Jahren die Staatsquote auf das Niveau von 45 Prozent abgebaut werden kann.

Massive Hilfen für die Entwicklung der neuen Bundesländer sind bis auf weiteres erforderlich. Sie verlangen spürbare *Einschränkungen* der Staatsausgaben *vor allem im Westen*.

Unverzichtbares Element der Ausgabenkürzungen ist der *Abbau von Subventionen*. Nachdem in den letzten Jahren alle Versuche eines grundlegenden Subventionsabbaus fehlgeschlagen sind, ist ein *Subventionsbegrenzungsgesetz* gefordert, das Subventionen nur noch zeitlich befristet und degressiv ausgestaltet zuläßt. Begründungszwang auch bei Wiederholungstatbeständen!

Die *sozialen Sicherungssysteme* dürfen nicht länger zur Drosselung der öffentlichen Haushalte führen. Die Automatismen, die zur laufenden Steigerung des Finanzbedarfs geführt haben, gehören auf den Prüfstand. Nur durch Kürzungen kann das so-

ziale Netz vor dem Reißen bewahrt werden.

Der Staat als Wirtschaftsunternehmen braucht eine Reform an Haupt und Gliedern. Das verlangt zuerst die Selbstbeschränkung auf die ureigenen Aufgaben und den entschiedenen Willen zum Abbau marktwidriger Regulierungen und zur Privatisierung – zum Rückzug aus Beteiligungen an Produktionsunternehmen ebenso wie zur privaten Herstellung öffentlich bereitzustellender Leistungen.

Das Unternehmen Deutschland benötigt des weiteren Organisations- und Anreizstrukturen, die wirtschaftliches Arbeiten überhaupt erst erlauben. Eine Reform des öffentlichen *Dienst- und Personalrechts*, des öffentlichen *Haushaltsrechts* und der noch immer auf die Kameralistik fixierten *Rechnungslegung* sind überfällig; die in Bund, Ländern und Gemeinden begonnenen Reformbemühungen sind forciert fortzusetzen – auch gegen den Widerstand von Partikularinteressen.

Aus Verantwortung für seine Menschen muß Deutschland jetzt alles daran setzen, in einer sich von Grund auf ändernden Welt auch künftig noch leistungsfähig zu sein. Dazu muß es sich selbst in vielfacher Hinsicht ändern. Allen voran muß es von seiner auf Selbsttäuschung hinauslaufenden Staatsgläubigkeit abrücken, den Ressourcen und Kräfte verschleißenden öffentlichen Sektor zurückschneiden und den Bürger wieder in seine Rechte und Pflichten einsetzen. Nur dann hat das Unternehmen Deutschland weiterhin Chancen.