

UNIVERSITÄT POTSDAM

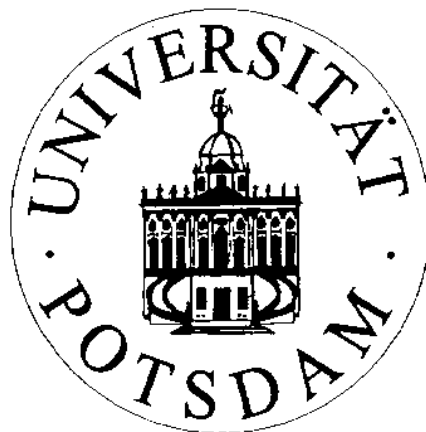
WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

FINANZWISSENSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Finanzpolitischer Reformbedarf jenseits der Besteuerung
Konsequenzen für die Ausgabenseite

von

Hans-Georg Petersen und Christhart Bork



Diskussionsbeitrag Nr. 22
Potsdam 1999

Herausgeber:
Prof. Dr. Hans-Georg Petersen
Universität Potsdam
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für Finanzwissenschaft
August-Bebel-Straße 89
D-14482 Potsdam, Germany
e-mail: petersen@rz.uni-potsdam.de

Hans-Georg Petersen

Christhart Bork

**Finanzpolitischer Reformbedarf jenseits der Besteuerung
Konsequenzen für die Ausgabenseite**

Mit den Finanzwissenschaftlichen Diskussionsbeiträgen werden Manuskripte von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung ist der Autor verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an den Verfasser zu wenden und etwaige Zitate aus seiner Arbeit mit ihm abzustimmen. Alle Rechte liegen bei dem Verfasser.

ISSN 0948 - 7549

Finanzpolitischer Reformbedarf jenseits der Besteuerung

Konsequenzen für die Ausgabenseite*

von:

Hans-Georg Petersen und Christhart Bork

I. Einleitung

Die aktuelle wirtschaftspolitische Diskussion wird nicht erst seit der Wahl der neuen Regierungskoalition eindeutig von steuerpolitischen Fragen dominiert. Seit dem Scheitern der Reformentwürfe der christlich/liberalen Koalition im Vorjahr, der Vorlage des Reformpakets der rot/grünen Koalition und den ersten Reaktionen auf das Jahresgutachten des Sachverständigenrats 1998/99 stehen die Reform der Einkommensteuer und eine ökologisch orientierte Reform der indirekten Steuern auch weiter im Focus. Demgegenüber spielen Fragen einer Konsolidierung auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte eine weitaus geringere Rolle;¹ sie finden beispielsweise in der Regierungserklärung des neuen Bundeskanzlers bestenfalls am Rande Erwähnung. Reflex dieser derzeitigen Geringschätzung ist nicht nur der gewählte Titel dieses Diskussionsbeitrags, sondern auch die Tatsache, daß den Fragen der Steuerpolitik ein großer Raum eingeräumt, während die Ausgabenpolitik häufig vernachlässigt wird.

Angesichts der ausgabenseitigen Problemlagen ist diese Verortung überaus bedauerlich. Denn Spielräume für eine nachhaltige Reform der Einkommensbesteuerung können nur geschaffen werden, wenn einem notwendigen Prozeß der ausgabenseitigen Konsolidierung eine langwierige Phase der Ausgabendisziplin folgt. Angesichts der gerade wieder breit ausgeteilten Wohltaten über eine Rücknahme wichtiger Reformansätze der alten Koalition kann es daher nicht verwundern, daß im Hinblick auf die Ausgabenseite wenn überhaupt nur wenig innovatives von der neuen Koalition zu erwarten ist. Denn noch weitaus mehr als über die Besteuerung werden ausgabenseitig ganz bestimmte Wählerklientel getroffen, die über Verbände und Interessen

* Vortrag gehalten auf der Tagung „Wirtschaftspolitische Aufbruch wohin? Reformbedarf und Handlungsalternativen in Arbeitsmarkt- und Finanzpolitik“, Evangelische Akademie Tutzing, 30. November bis 2. Dezember 1998.

¹ Daran ändern auch die jährlich gebetsmühlenartig wiederholten Anmerkungen des Bundesrechnungshofes, häufig begierig vom Bund der Steuerzahler aufgegriffen, nur wenig. Zur Grundlage einer Konsolidierungsstrategie sind diese jedenfalls nie genutzt worden.

gruppen wesentlich besser organisiert und damit mächtiger sind, als daß bei den durchschnittlichen Steuerzahlern der Fall ist. Ausgabenkonsolidierung und -disziplin bereitet im polit-ökonomischen Sinne oft mehr politische Kosten als Nutzen, gleichwohl sind sie Voraussetzung für eine notwendige Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor. Gruppeninteressen kollidieren hier mit den gesellschaftlichen Gesamtinteressen, so daß dieser Bereich der besonderen Aufmerksamkeit von Wissenschaft, Politik und Wählern bedarf.

Im folgenden soll der Einfachheit halber von den derzeitigen Ausgabenstrukturen der öffentlichen Haushalte ausgegangen werden. Angesichts der immer noch in Deutschland dominanten Kameralistik, die bisher allen Reformversuchen widerstanden hat, gibt es kaum gangbare Alternativen, obwohl die Frage nach der Effizienz des öffentlichen Sektors nicht nur eine sinnvolle Ziel- und Aufgabenbeschreibung voraussetzen würde, sondern außerdem eine zumindest näherungsweise Bestimmung der Produktivität bzw. eine Vermögens- und Kostenträgerrechnung beinhalten müßte.

Um die ausgabenseitigen Kernbereiche herauszukristallisieren, die grundlegenden Reformprozessen zu unterwerfen sind, muß folglich ein Blick in die Entwicklung der öffentlichen Gesamthaushalte sowie der Haushalte der Gebietskörperschaften geworfen werden. Dabei dienen als Informationsgrundlage zum einen die funktionale Ausgabengliederung und zum anderen die Gliederung der öffentlichen Ausgaben nach Aufgabenbereichen.² Angesichts der erreichten Ausgabenniveaus und der daraus resultierenden Abgabenbelastung kann bereits vorausgeschickt werden, daß auf der Bundesebene für die neue Regierung Finanzierungsspielräume für eine eigene Politikgestaltung minimal sind. Soll gestaltet und nicht nur verwaltet werden, dann können die notwendigen Finanzierungsspielräume nur über ausgabenseitige Reformen geschaffen werden.

II. Empirische Entwicklung

Zur Annäherung an die Reformnotwendigkeiten muß es genügen, über die Rechnungsstatistik (Ergebnisse der Haushaltsrechnungen) die Ausgabenbereiche zu identifizieren, die volumenmäßig beachtlich sind und damit genügend Potential für

Effizienzsteigerungen vermuten lassen. Zweifellos ist dies eine sehr pragmatische Vorgehensweise, die aus theoretischer Sicht sicherlich unbefriedigend ist. Eine detaillierte Ausarbeitung der Reformpläne würde voraussetzen, alle Aufgabenbereiche der öffentlichen Gebietskörperschaften einschließlich der Sozialversicherungsträger auf den Prüfstand zu stellen. Prüfkriterium wäre hier, inwiefern die Leistungserstellung notwendigerweise im öffentlichen Sektor erfolgen muß, ob private Unternehmen ähnliche Leistungen bereitstellen können und ob gegebenenfalls eine staatliche Regulierung ausreichen könnte. Wird die öffentliche Aufgabenerfüllung als unabdingbar angesehen, dann müssen über Vergleichsrechnungen Maßstäbe geschaffen werden, anhand derer die Effizienz von Verwaltungseinheiten beurteilt werden kann. Solange derartige Kriterien nicht verfügbar sind, kann nur der im folgenden gewählte Weg beschritten werden, der natürlich durch den Rückgriff auf quantitative Indikatoren (z.B. soziale Indikatoren) noch ergänzt werden könnte.³

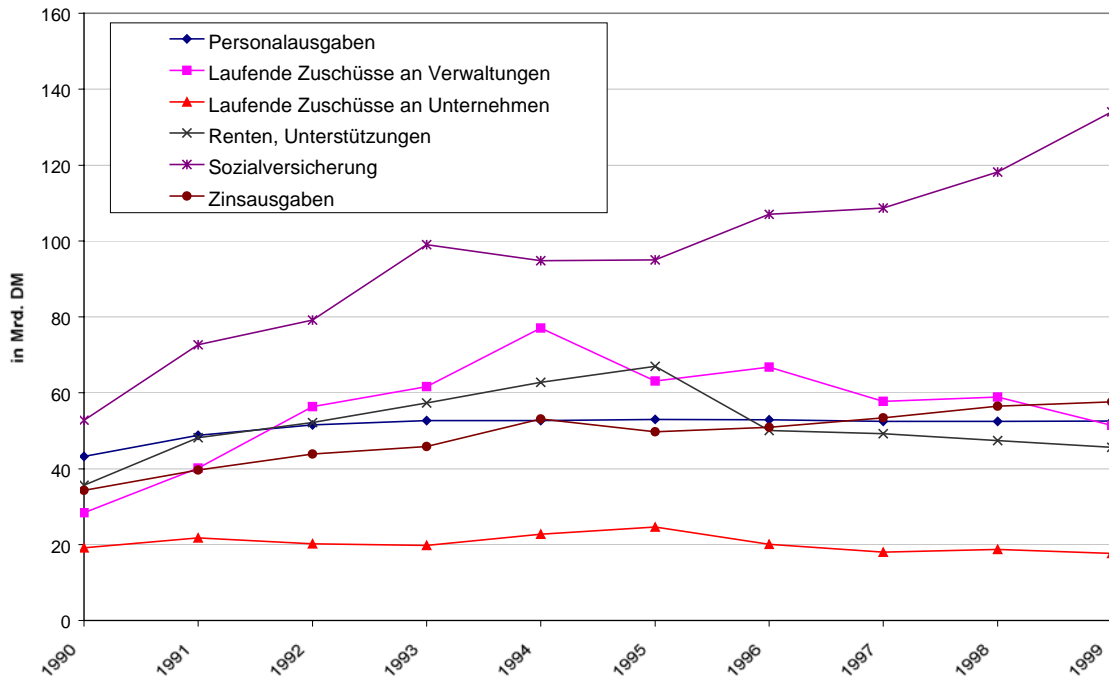
Betrachtet man die Entwicklung der Ausgabenstruktur im Bundeshaushalt seit 1990 (siehe Abbildung 1), fallen hier vor allem die *Sozialversicherungsausgaben* (mehr als verdoppelt gegenüber 1990), die *Zinsausgaben* (ohne Sonderhaushalte), die *Personalausgaben*, und die *Subventionen* ins Gewicht.⁴ Im Vergleich der öffentlichen Haushalte auf der Ebene der Gebietskörperschaften wird deutlich, daß die Personalausgaben auf der Länderebene weitaus bedeutsamer als auf der Bundesebene sind (siehe Abbildung 2); entsprechendes gilt in etwas geringerem Maße für die Gemeindehaushalte. Demgegenüber nehmen sich die Personalausgabenbestandteile der Sozialversicherung als recht bescheiden aus, wobei allerdings zu bedenken ist, daß sich hinter dieser konstanten Quote die größte volumenmäßige Ausgabenexpansion der Nachkriegszeit verbirgt.

² Alle Daten entstammen dem Zeitreihenservice des Statistischen Bundesamtes. Schriftlich publiziert werden die Daten regelmäßig in der Fachserie 14, Reihe 3 des Statistischen Bundesamtes.

³ Vgl. beispielsweise Seitz (1998).

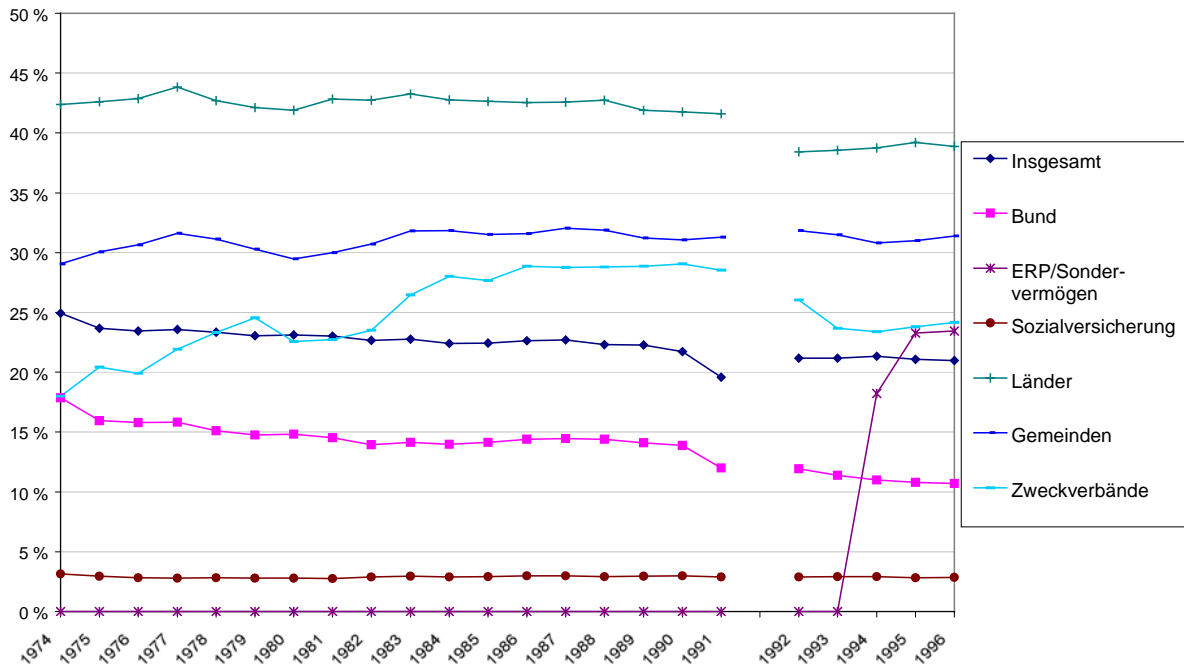
⁴ Die laufenden Zuschüsse an Verwaltungen seien vernachlässigt, während die Renten und Unterstützungen zu einem beachtlichen Teil der Sozialversicherung zuzurechnen sind (Bundeszuschuß, aber auch Kindergeld und sonstige Unterstützungen). Es sei bezüglich der laufenden Zuschüsse an Verwaltungen allerdings erwähnt, daß diese zu einem beträchtlichen Teil an die EU gehen. Gegenüber 1974 (= 100) haben sich die Zahlungen beinahe verdreizehnfacht (1996 = 1289). Hier liegt der absolut höchst Anstieg im öffentlichen Gesamthaushalt vor. Das dürfte zumindest ein Indiz für die Berechtigung der deutschen Forderung sein, den EU-Beitrag zu reduzieren.

Abbildung 1: Entwicklung ausgewählter Ausgabekategorien des Bundeshaushalts (1999: Regierungsentwurf)



Quelle: BMF (1998).

Abbildung 2: Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben

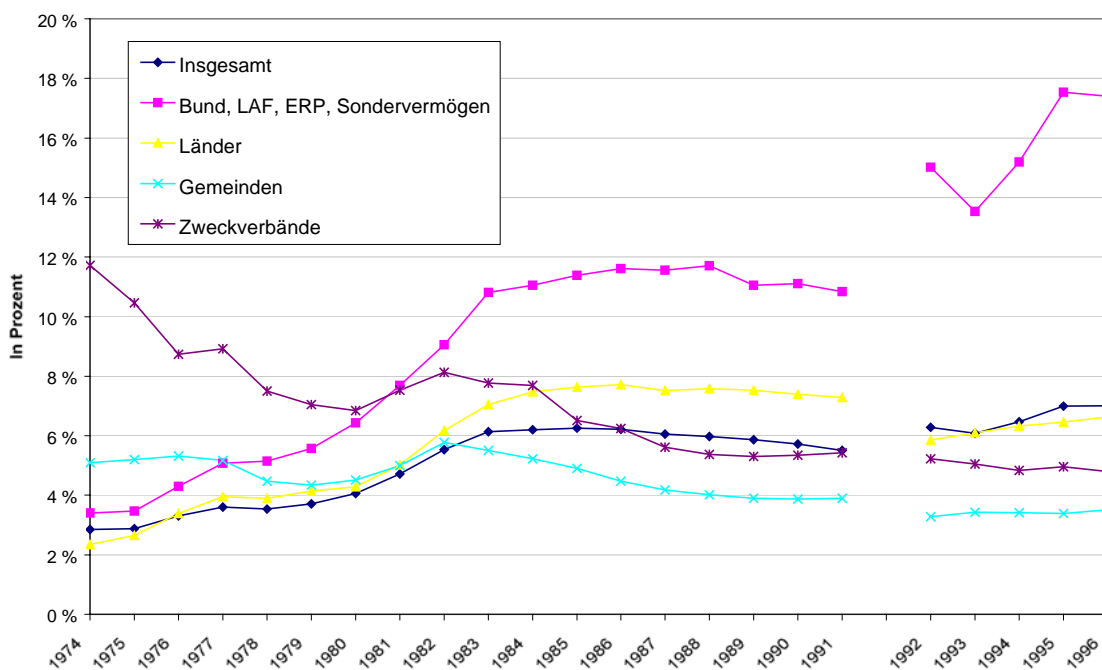


Quelle: Statistisches Bundesamt (1998).

Vergleicht man den Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben über die verschiedenen Gebietskörperschaften, wird deutlich, daß allein der Bund den Durch

schnitt für alle öffentlichen Haushalte bei weitem übersteigt. In der Abbildung 3 wurden den Zinsausgaben des Bundes die der Sonderhaushalte und –vermögen hinzugeschlagen, die ebenfalls aus dem Bundeshaushalt zu begleichen sind. Während die Zinslastquote (Zinsausgaben zu den Gesamtausgaben) im Durchschnitt der öffentlichen Haushalte ca. 7,5 % beträgt, beläuft diese sich beim Bund auf etwa 17,5 % - und das bei einem zumindest nominell sehr niedrigen Zinsniveau. Allein hieraus wird deutlich, daß die Finanzierungsspielräume des Bundes insbesondere durch die Staatsverschuldung stark eingeengt sind.

Abbildung 3: Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben



Quelle: Statistisches Bundesamt (1998).

Schon diese wenigen Zahlen machen deutlich, daß die Konsolidierungsstrategien auf der Ebene der einzelnen Gebietskörperschaften recht unterschiedlich ausfallen müssen. Während der Bundeshaushalt vordringlich durch neue Strategien bzw. Reformen in den Bereichen von Staatsverschuldung, Sozialversicherungen und Subventionsgewährung zu sanieren wäre, liegen die Konsolidierungsfelder bei Ländern und Gemeinden vor allem in den Bereichen der personalintensiven Aufgabenbereiche. Um hier auch einen horizontalen Ländervergleich zu ermöglichen, wird im folgenden mit den Ausgaben pro Einwohner argumentiert. Eine solche Betrachtung liefert zugleich die Grundlage dafür, innerhalb der Ausgabenarten und Aufgabenbereiche zumindest rudimentäre Effizienzvergleiche durchzuführen, ohne daß allerdings die tat

sächlichen öffentlichen Leistungen (und natürlichen Leistungsdifferenzen zwischen den Ländern) berücksichtigt werden können.

Betrachtet man die Nettoausgaben der öffentlichen Gesamthaushalte (Länder, Gemeinden, Zweckverbände, dann ergeben sich durchschnittliche Pro-Kopf-Gesamtausgaben in Deutschland von 8.019 DM im Jahre 1995; dabei liegt das Mittel der Stadtstaaten bei 10.961 DM (Bremen mit 8.190 DM deutlich niedriger), das der Flächenländer bei 7.531 DM. In diesen Differenzen drücken sich einerseits die zentralörtlichen Funktionen der Stadtstaaten für die umliegenden Länder aus (Mehrausgaben), wobei in einzelnen Aufgabenbereichen allerdings auch deutliche Agglomerationsvorteile zu verzeichnen sind (Minderausgaben gegenüber Flächenstaaten). Die neuen Bundesländer bewegen sich dabei im Mittelfeld der Flächenländer und liegen mit ihren Pro-Kopf-Ausgaben noch vor den alten Ländern Rheinland-Pfalz und Saarland (siehe die Tabelle 1).

Tabelle 1: Nettoausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts
(in DM pro Einwohner)

	Deutsch- land	Altes Bundes- gebiet	Baden- Württem- berg	Bayern	Berlin ¹⁾	Branden- burg	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklen- burg- Vorpom- mern
1974	-	2.884	-	-	-	-	-	-	-	-
1975	-	3.133	3.332	2.962	3.019	-	4.464	4.650	3.433	-
1976	-	3.294	-	-	-	-	-	-	-	-
1977	-	3.467	3.741	3.306	3.270	-	4.921	5.285	3.736	-
1978	-	3.774	4.113	3.606	3.251	-	5.220	5.612	4.000	-
1979	-	4.108	4.522	3.950	3.431	-	5.412	5.868	4.335	-
1980	-	4.523	5.054	4.290	3.958	-	6.318	6.260	4.660	-
1981	-	4.732	5.147	4.529	4.070	-	6.442	6.638	4.929	-
1982	-	4.872	5.292	4.713	4.228	-	6.520	7.086	5.044	-
1983	-	4.964	5.362	4.829	4.489	-	6.860	7.464	5.138	-
1984	-	5.102	5.521	4.919	4.837	-	6.896	7.723	5.396	-
1985	-	5.352	5.644	5.216	5.049	-	7.271	7.983	5.678	-
1986	-	5.615	5.896	5.474	5.172	-	7.247	8.289	6.088	-
1987	-	5.818	6.229	5.826	5.085	-	7.203	8.363	6.462	-
1988	-	5.922	6.377	5.970	5.301	-	7.521	8.234	6.628	-
1989	-	6.087	6.437	6.156	5.464	-	7.732	8.436	6.879	-
1990	-	6.445	6.842	6.492	5.791	-	8.067	9.029	7.270	-
1991	..	6.838	7.410	7.016	5.488	..	9.133	9.933	7.564	..
1992	6.905	7.339	7.751	7.486	6.739	5.201	9.091	10.716	8.102	4.806
1993	7.313	7.684	7.915	7.671	8.450	5.943	9.802	10.563	8.472	5.671
1994	7.570	7.835	7.758	7.864	10.292	6.633	7.710	10.893	8.521	6.520
1995	8.019	8.161	8.182	8.287	10.961	7.462	8.190	10.954	8.607	7.440

¹⁾ Bis 1991 nur West-Berlin, ab 1992 West- und Ost-Berlin.

Fortsetzung Tabelle 1

	Nieder- sachsen	Nord- rhein- West- falen	Rhein- land- Pfalz	Saarland	Sachsen	Sach- sen- Anhalt	Schles- wig- Holstein	Thürin- gen	Arith. Mittel	Spann- weite
1974	-	-	-	-	-	-	-	-	..	..
1975	2.868	3.072	2.851	2.841	-	-	2.886	-	3.307	1.808
1976	-	-	-	-	-	-	-	-	..	..
1977	3.229	3.348	3.172	3.205	-	-	3.145	-	3.669	2.140
1978	3.463	3.756	3.380	3.438	-	-	3.289	-	3.921	2.361
1979	3.820	4.074	3.699	3.760	-	-	3.589	-	4.224	2.437
1980	4.215	4.490	4.095	4.134	-	-	3.991	-	4.679	2.360
1981	4.481	4.682	4.331	4.358	-	-	4.243	-	4.896	2.568
1982	4.566	4.787	4.452	4.938	-	-	4.289	-	5.083	2.858
1983	4.610	4.832	4.502	5.042	-	-	4.510	-	5.240	2.976
1984	4.709	4.977	4.620	4.940	-	-	4.507	-	5.368	3.216
1985	4.955	5.253	4.816	5.533	-	-	4.720	-	5.647	3.263
1986	5.345	5.490	5.009	5.259	-	-	5.017	-	5.844	3.280
1987	5.347	5.590	5.214	5.450	-	-	5.358	-	6.012	3.278
1988	5.293	5.722	5.161	5.574	-	-	5.467	-	6.113	3.073
1989	5.410	5.917	5.297	5.812	-	-	5.646	-	6.290	3.139
1990	5.725	6.293	5.567	5.941	-	-	5.919	-	6.631	3.461
1991	6.167	6.633	5.876	6.306	..	..	6.377	..	7.082	4.445
1992	6.701	7.120	6.148	6.672	4.658	5.017	6.879	4.985	6.755	6.058
1993	7.050	7.457	6.355	6.992	5.163	5.762	7.294	5.669	7.264	5.400
1994	7.270	7.560	6.477	5.728	5.969	6.464	7.676	6.335	7.479	5.165
1995	7.476	7.878	6.709	5.936	7.236	7.606	8.036	7.051	8.001	5.025

Quelle: Statistisches Bundesamt (1998).

Betrachtet man die Struktur der Pro-Kopf-Ausgaben im Jahr 1995 nach Aufgabenarten, dominieren im Bundesdurchschnitt die Ausgaben für „Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung“ (1.318 DM), für „Schulen und vorschulische Bildung“ (1.262 DM), sowie für „Gesundheit, Sport und Erholung“ (912 DM). In mittlerer Größenordnung bewegen sich die Pro-Kopf-Ausgaben für „Politische Führung und zentrale Verwaltung“ (630 DM), für „Hochschulen“ (560 DM), „Kommunale Gemeinschaftsdienste“ (456 DM) und „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ (393 DM). Nennenswert sind noch die Pro-Kopf-Ausgaben für „Verkehr und Nachrichtenwesen“ (307 DM), „Wohnungswesen, Raumordnung, Städtebauförderung“ (274 DM), „Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen“ (225 DM) sowie „Kulturelle Angelegenheiten“ (172 DM); die restlichen Aufgabenbereiche seien einmal vernachlässigt.

Während in der Abgrenzung der hier zugrunde gelegten Statistik der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben im Jahr 1995 sich auf 45,9 % beläuft, streuen die Personalkosten sehr stark über die Bundesländer; bei einem arithmetischen Mittel der Pro-Kopf-Personalausgaben von 3.870 DM im Jahr 1995 beträgt die

Spannweite beträchtliche 2.209 DM (siehe die Tabelle 2). Darüber hinaus sind die Personalkostenintensitäten der einzelnen Aufgabenbereich extrem unterschiedlich. Die höchsten Personalkostenintensitäten weisen die Aufgabenbereiche „Politische Führung und zentrale Verwaltung (74,8 %), „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ (ebenfalls 74,8 %), „Schulen und vorschulische Bildung“ (70,7 %), „Rechtsschutz“ (67,3 %), „Hochschulen“ (63,6 %) und „Gesundheit, Sport und Erholung“ (54,9 %) auf. Die „Kulturellen Angelegenheiten“ (36,6 %), „Verkehr- und Nachrichtenwesen“ (22,4 %), „Wohnungswesen, Raumordnung, Städtebauförderung“ (21,5 %) und „Kommunale Gemeinschaftsdienste“ (20,8 %) liegen im Mittelfeld, während die Bereiche „Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung“ (12,7 %) und „Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen“ (9,3 %) deutlich geringere Personalkostenintensitäten aufweisen (zu Einzelheiten siehe Tabelle 3). Auf einen Vergleich über die Länder muß hier verzichtet werden, obwohl auch die Personalkostenintensität etwas über Verwaltungseffizienz aussagen könnte.

Tabelle 2: Personalausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts
(in DM pro Einwohner)

	Deutsch- land	Altes Bundes- gebiet	Baden- Württem- berg	Bayern	Berlin ¹⁾	Branden- burg	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklen- burg- Vorpom- mern
1974	-	1.374	1.363	1.274	2.606	-	1.863	2.178	1.445	-
1975	-	1.517	1.507	1.400	2.935	-	2.114	2.341	1.588	-
1976	-	1.612	1.605	1.492	3.148	-	2.282	2.437	1.677	-
1977	-	1.729	1.725	1.594	3.349	-	2.453	2.596	1.793	-
1978	-	1.848	1.843	1.703	3.568	-	2.644	2.775	1.898	-
1979	-	1.979	1.977	1.824	3.812	-	2.860	2.964	2.013	-
1980	-	2.137	2.131	1.958	4.118	-	3.091	3.197	2.159	-
1981	-	2.268	2.264	2.082	4.360	-	3.295	3.403	2.294	-
1982	-	2.347	2.335	2.167	4.506	-	3.405	3.566	2.359	-
1983	-	2.426	2.414	2.253	4.653	-	3.538	3.723	2.445	-
1984	-	2.478	2.456	2.314	4.735	-	3.597	3.812	2.508	-
1985	-	2.572	2.549	2.392	4.844	-	3.693	3.942	2.609	-
1986	-	2.691	2.652	2.507	5.003	-	3.843	4.106	2.737	-
1987	-	2.806	2.773	2.661	4.796	-	3.932	4.118	2.879	-
1988	-	2.858	2.842	2.717	4.825	-	3.989	4.210	2.937	-
1989	-	2.894	2.874	2.770	4.835	-	4.118	4.225	2.971	-
1990	-	3.027	2.993	2.918	5.036	-	4.325	4.416	3.092	-
1991	..	3.224	3.181	3.137	4.390	..	4.705	4.699	3.299	..
1992	3.372	3.434	3.401	3.308	5.002	3.102	4.876	4.979	3.493	3.309
1993	3.522	3.548	3.560	3.433	5.281	3.394	5.015	4.686	3.617	3.409
1994	3.558	3.595	3.614	3.496	5.369	3.487	5.014	4.794	3.670	3.391
1995	3.680	3.699	3.722	3.632	5.448	3.596	5.117	4.874	3.752	3.560

¹⁾ Bis 1991 nur West-Berlin, ab 1992 West- und Ost-Berlin.

Fortsetzung Tabelle 2

	Nieder- sachsen	Nord- rhein- West- falen	Rhein- land- Pfalz	Saarland	Sachsen	Sach- sen- Anhalt	Schles- wig- Holstein	Thürin- gen	Arith. Mittel	Spann- weite
1974	1.307	1.224	1.277	1.401	-	-	1.364	-	1.573	1.382
1975	1.463	1.350	1.397	1.551	-	-	1.506	-	1.741	1.585
1976	1.556	1.441	1.478	1.664	-	-	1.570	-	1.850	1.708
1977	1.661	1.561	1.590	1.786	-	-	1.669	-	1.980	1.788
1978	1.782	1.684	1.692	1.915	-	-	1.730	-	2.112	1.883
1979	1.901	1.819	1.799	2.029	-	-	1.853	-	2.259	2.014
1980	2.058	1.977	1.940	2.180	-	-	2.013	-	2.438	2.178
1981	2.196	2.093	2.056	2.304	-	-	2.131	-	2.589	2.304
1982	2.276	2.166	2.125	2.380	-	-	2.214	-	2.682	2.381
1983	2.345	2.229	2.194	2.466	-	-	2.279	-	2.776	2.459
1984	2.396	2.276	2.238	2.504	-	-	2.315	-	2.832	2.497
1985	2.500	2.375	2.320	2.617	-	-	2.402	-	2.931	2.524
1986	2.634	2.486	2.421	2.742	-	-	2.525	-	3.060	2.582
1987	2.766	2.581	2.503	2.834	-	-	2.715	-	3.142	2.293
1988	2.822	2.615	2.532	2.895	-	-	2.781	-	3.197	2.294
1989	2.847	2.648	2.561	2.897	-	-	2.825	-	3.234	2.274
1990	2.983	2.773	2.664	3.016	-	-	2.958	-	3.379	2.372
1991	3.190	2.960	2.832	3.229	..	..	3.170	..	3.527	1.874
1992	3.380	3.138	3.001	3.387	2.939	3.181	3.365	3.050	3.557	2.063
1993	3.464	3.251	3.079	3.435	3.243	3.681	3.465	3.372	3.712	2.203
1994	3.503	3.279	3.112	3.463	3.128	3.666	3.496	3.447	3.746	2.257
1995	3.559	3.392	3.239	3.560	3.452	3.833	3.614	3.569	3.870	2.209

Quelle: Statistisches Bundesamt (1998).

Tabelle 3: Personalintensitäten nach Aufgabenbereichen 1995

	Deutsch- land	Altes Bundes- gebiet	Baden- Württem- berg	Bayern	Berlin	Branden- burg
Nettoausgaben des öffentlichen Ge- samthaushalts	45,9%	45,3%	45,5%	43,8%	49,7%	48,2%
darunter						
Politische Führung und zentrale Verwaltung	74,7 %	76,6 %	77,2 %	76,2 %	76,6 %	71,4 %
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	74,7 %	76,4 %	79,4 %	72,2 %	81,3 %	64,4 %
Rechtsschutz	67,6 %	68,4 %	71,8 %	62,9 %	73,4 %	58,8 %
Schulen und vorschulische Bildung	70,7 %	68,8 %	78,8 %	61,6 %	75,3 %	72,3 %
Hochschulen	63,6 %	63,9 %	67,2 %	60,9 %	61,7 %	64,5 %
Förderung des Bildungswesens	0,5 %	0,5 %	0,3 %	1,7 %	0,0 %	0,0 %
Sonstiges Bildungswesen	49,6 %	47,9 %	41,8 %	35,8 %	59,7 %	43,4 %
Wissenschaft, Forschung, Entwick- lung außerhalb der Hochschulen	22,0 %	24,0 %	22,3 %	20,5 %	11,0 %	10,6 %
Kulturelle Angelegenheiten	36,5 %	34,7 %	36,0 %	40,4 %	14,9 %	43,2 %
Soziale Sicherung, soziale Kriegs- folgeaufgaben, Wiedergutmachung	12,6 %	12,9 %	11,4 %	11,3 %	26,8 %	14,4 %
Gesundheit, Sport und Erholung	55,0 %	56,1 %	54,7 %	55,4 %	51,1 %	53,2 %
darunter Krankenhäuser	59,0 %	60,4 %	60,6 %	59,7 %	57,8 %	56,0 %
Wohnungswesen, Raumordnung, Städtebauförderung	21,4 %	23,4 %	26,4 %	21,0 %	3,3 %	18,9 %
Kommunale Gemeinschaftsdienste	20,9 %	20,1 %	25,8 %	17,1 %	8,4 %	20,4 %
darunter Abwasserbeseitigung	10,7 %	11,4 %	8,9 %	9,0 %	0,0 %	2,3 %
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	26,4 %	30,2 %	33,8 %	29,0 %	53,0 %	20,2 %
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	9,3 %	12,8 %	19,8 %	13,3 %	1,0 %	3,2 %
Verkehr und Nachrichtenwesen	17,3 %	18,6 %	18,5 %	18,8 %	8,5 %	15,8 %
darunter Straßen	21,2 %	23,2 %	23,0 %	23,7 %	19,2 %	19,7 %
Wirtschaftsunternehmen	20,9 %	19,2 %	22,8 %	20,6 %	0,0 %	44,7 %
Allgemeines Grund- und Kapital- vermögen, Sondervermögen	1,3 %	1,0 %	1,1 %	2,1 %	0,1 %	0,6 %
Allgemeine Finanzwirtschaft	67,7 %	52,4 %	38,5 %	52,8 %	..	..

Fortsetzung Tabelle 3: Personalintensitäten nach Aufgabenbereichen 1995

	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklen- burg- Vorp.	Nieder- sachsen	Nord- rhein- Westfalen
Nettoausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts	62,5 %	44,5 %	43,6 %	47,8 %	47,6 %	43,1 %
darunter						
Politische Führung und zentrale Verwaltung	75,3 %	69,7 %	72,3 %	65,4 %	77,9 %	77,2 %
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	83,5 %	82,4 %	74,2 %	67,9 %	72,5 %	77,8 %
Rechtsschutz	70,8 %	67,7 %	66,6 %	63,9 %	72,6 %	67,6 %
Schulen und vorschulische Bildung	85,4 %	73,5 %	71,0 %	75,8 %	70,6 %	64,3 %
Hochschulen	74,1 %	60,9 %	65,5 %	60,1 %	63,7 %	64,8 %
Förderung des Bildungswesens	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,5 %	0,0 %
Sonstiges Bildungswesen	54,0 %	15,6 %	50,6 %	41,2 %	52,5 %	56,3 %
Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen	13,6 %	42,8 %	23,3 %	30,3 %	24,2 %	29,5 %
Kulturelle Angelegenheiten	31,9 %	9,6 %	39,7 %	50,0 %	32,3 %	44,2 %
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	8,9 %	10,0 %	10,6 %	11,4 %	12,3 %	11,2 %
Gesundheit, Sport und Erholung	62,2 %	62,4 %	55,3 %	50,3 %	59,0 %	57,8 %
darunter Krankenhäuser	65,8 %	64,5 %	61,4 %	54,0 %	60,9 %	59,6 %
Wohnungswesen, Raumordnung, Städtebauförderung	15,6 %	25,8 %	22,4 %	11,4 %	29,9 %	38,2 %
Kommunale Gemeinschaftsdienste	2,1 %	4,9 %	20,2 %	19,1 %	20,7 %	20,2 %
darunter Abwasserbeseitigung	0,0 %	5,9 %	14,0 %	2,1 %	12,4 %	14,2 %
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	25,0 %	57,6 %	48,9 %	13,5 %	24,1 %	9,8 %
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	0,8 %	21,0 %	20,6 %	3,9 %	22,3 %	7,0 %
Verkehr und Nachrichtenwesen	17,9 %	32,2 %	16,4 %	19,0 %	27,0 %	13,8 %
darunter Straßen	28,3 %	37,6 %	22,5 %	21,1 %	29,6 %	17,3 %
Wirtschaftsunternehmen	13,0 %	1,9 %	34,3 %	44,6 %	21,2 %	13,1 %
Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	0,0 %	0,0 %	2,5 %	0,7 %	0,8 %	1,0 %
Allgemeine Finanzwirtschaft	..	44,9 %	38,7 %	..	54,7 %	41,1 %

Fortsetzung Tabelle 3: Personalintensitäten nach Aufgabenbereichen 1995

	Rhein- land-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Schles- wig- Holstein	Thüringen
Nettoausgaben des öffentlichen Ge- samthaushalts	48,3 %	60,0 %	47,7 %	50,4 %	45,0 %	50,6 %
darunter						
Politische Führung und zentrale Verwaltung	80,7 %	79,8 %	67,6 %	70,6 %	77,4 %	63,2 %
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	74,4 %	76,0 %	68,3 %	68,2 %	72,7 %	68,5 %
Rechtsschutz	69,1 %	66,8 %	63,9 %	63,5 %	70,8 %	62,6 %
Schulen und vorschulische Bildung	67,6 %	72,7 %	78,8 %	88,1 %	70,7 %	73,7 %
Hochschulen	63,5 %	68,5 %	66,4 %	58,5 %	60,6 %	56,5 %
Förderung des Bildungswesens	0,4 %	0,0 %	0,7 %	0,0 %	1,6 %	0,0 %
Sonstiges Bildungswesen	43,6 %	48,4 %	..	68,0 %	53,4 %	33,0 %
Wissenschaft, Forschung, Entwick- lung außerhalb der Hochschulen	31,4 %	0,0 %	14,5 %	11,3 %	36,0 %	21,1 %
Kulturelle Angelegenheiten	36,6 %	20,0 %	41,3 %	50,2 %	31,7 %	29,7 %
Soziale Sicherung, soziale Kriegs- folgeaufgaben, Wiedergutmachung	10,9 %	9,8 %	10,7 %	10,7 %	13,2 %	11,6 %
Gesundheit, Sport und Erholung	52,5 %	55,7 %	48,2 %	49,1 %	57,2 %	54,9 %
darunter Krankenhäuser	59,5 %	57,1 %	52,9 %	51,4 %	62,3 %	55,3 %
Wohnungswesen, Raumordnung, Städtebauförderung	26,2 %	40,4 %	18,3 %	17,7 %	33,1 %	10,6 %
Kommunale Gemeinschaftsdienste	33,8 %	25,2 %	25,3 %	29,0 %	16,0 %	33,6 %
darunter Abwasserbeseitigung	7,0 %	2,5 %	2,5 %	3,7 %	11,6 %	3,4 %
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	31,4 %	29,0 %	21,2 %	23,1 %	37,5 %	15,1 %
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	10,7 %	10,2 %	4,4 %	3,5 %	21,0 %	5,5 %
Verkehr und Nachrichtenwesen	18,9 %	16,8 %	8,5 %	13,9 %	28,3 %	11,5 %
darunter Straßen	20,4 %	20,8 %	9,6 %	18,1 %	38,1 %	13,6 %
Wirtschaftsunternehmen	42,4 %	43,7 %	12,7 %	29,8 %	18,3 %	26,1 %
Allgemeines Grund- und Kapital- vermögen, Sondervermögen	1,5 %	2,9 %	1,3 %	0,8 %	0,7 %	9,9 %
Allgemeine Finanzwirtschaft	65,5 %	..	..	..	47,1 %	..

Zur Vollständigkeit seien an dieser Stelle noch die Ausgaben des öffentlichen Ge-
samthaushalts für Baumaßnahmen erwähnt, die annähernd 10 % der Nettoausgaben

ausmachen. In diesem Ausgabeposten drückt sich der Nachholbedarf der neuen Länder aus; im Vergleich zum Durchschnitt des früheren Bundesgebiets ist diese Kategorie etwa doppelt so hoch. Ein Großteil der Ausgaben für Baumaßnahmen entfällt in die Aufgabenbereiche Abwasserversorgung und Straßenbau. Zugleich zeigt sich bei dieser Ausgabenkategorie eine tendenzielle Vorteilhaftigkeit der Stadtstaaten, die einen deutlich geringeren Mittelwert bei den Ausgaben für Baumaßnahmen aufweisen.

Auf der gesamten Länderebene deuten die Pro-Kopf-Ausgaben in den Bereichen „Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung“ (1.318 DM) sowie „Gesundheit, Sport und Erholung“ (912 DM) darauf hin, daß auch hier Effizienzsteigerungen über eine Reform der Sozialversicherung und der Sozialhilfe zu wesentlichen Ausgabenentlastungen beitragen könnten. Die besonders personalkostenintensiven Bereiche der „Schulen und vorschulische Bildung“ (1.262 DM) sowie der „Hochschulen“ (560 DM) müssen ebenfalls im Blickfeld gehalten werden. Einen darüber hinaus wichtigen Block bilden vor allem in den Gemeindehaushalten die Bereiche „Kommunale Gemeinschaftsdienste“ (456 DM), sowie „Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen“ (225 DM), bei denen vor allem neue Organisationsformen, aber auch der Einsatz neuer Technologien Effizienzgewinne ermöglicht.

Innerhalb der einzelnen Aufgabenbereiche ergeben sich sowohl zwischen Stadt- als auch Flächenstaaten signifikante Unterschiede in bezug auf die Pro-Kopf-Ausgaben. In dem teuersten Bereich „Schulen und vorschulische Bildung“ liegen die Pro-Kopf-Ausgaben der neuen Bundesländer z.T. beträchtlich über dem Bundesdurchschnitt; auch die Personalkostenintensität ist deutlich höher, obwohl die Löhne und Gehälter hier wesentlich geringer sind. Tendenziell ähnliches gilt für die Bereiche „Gesundheit, Sport und Erholung“, „Kulturelle Angelegenheiten“, „Wohnungswesen, Raumordnung, Städtebauförderung“, „Kommunale Gemeinschaftsdienste“, „Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“, „Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen“ sowie „Verkehr und Nachrichtenwesen“. Recht heterogen fällt auch der Bereich „Hochschulen“ aus, während vier der neuen Bundesländer nahe dem Bundesdurchschnitt liegen, weist Berlin (mit 1.263 DM) mehr als doppelt so hohe Ausgaben aus, während Brandenburg mit äußerst bescheidenen 186 DM das einsame Schlußlicht bildet.

Fassen wir die empirischen Ergebnisse auf der Ebene der Gebietskörperschaften zusammen, dann ergeben sich die folgenden Brennpunkte, an denen umfassende Reformstrategien ansetzen müssen: Personalausgaben, Zinsausgaben, Transfers an Unternehmen (Subventionen), der gesamte Komplex Sozialversicherung bis hin zur Sozialhilfe und der Aufgabenbereich Schulen und Hochschulbildung. Im Zusammenhang mit den Personalausgaben sei außerdem der Block der kommunalen Dienstleistungen und Versorgungseinrichtungen behandelt.

III. Personalausgaben

Die Personalausgaben werden insbesondere durch die spezifische Struktur des öffentlichen Dienstes (hierarchisches Bürokratiemodell), seine besondere Aufgabenstellung im Zusammenhang mit der Bereitstellung von (öffentlichen) Gütern und Dienstleistungen (Monopolverwaltung) und dem öffentlichen Dienstrecht bestimmt, dessen Quellen und Bewertungen weit in die Vergangenheit zurück reichen. Das extensiv ausgelegte Alimentationsprinzip hat den öffentlich Bediensteten nicht nur im Vergleich zum Privatsektor beachtliche Löhne und Gehälter gesichert, sondern ebenfalls zu einer großzügigen Ausgestaltung der Versorgungseinrichtungen beigetragen, wobei die Versorgungsniveaus im Vergleich zu den Sozialversicherungen deutlich höher ausfallen. Wie die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) sind auch die öffentlichen Haushalte vom demographischen Wandel insofern getroffen, daß die Versorgungsbezüge deutlich schneller zunehmen als die Aktivitätsbezüge; während die Aktivitätsbezüge gegenüber 1990 um 16,9 % zugenommen haben, sind die Versorgungsbezüge mit 39,8 % mehr als doppelt so stark angewachsen. Entsprechend ist auch ihr Anteil an den gesamten Personalausgaben im Bundeshaushalt von 20,0 % im Jahr 1990 auf 22,8 % im Jahr 1998 gestiegen. Allein die auch weiter stark ansteigenden Pensionslasten sollten Anlaß dafür sein, diese in die zukünftigen Haushaltsplanungen in weitaus rationalerer Weise einzubeziehen, als das gegenwärtig der Fall ist.

Sowohl die bürokratische Organisation als auch die Monopolisierung öffentlicher Verwaltungsaufgaben hat weitreichende Konsequenzen für den Umgang mit dem öffentlichen Sachaufwand. Die insbesondere aus der Modernen Politischen Ökonomie bekannten Formen der Budgetmaximierung betreffen in gleichem Maße Personal- wie auch Sachausgaben – ganz zu Schweigen von der Schaffung diskretionärer Spielräume, die ebenfalls zu einer wachsenden Ineffizienz des öffentlichen Sektors

beigetragen haben.⁵ Dies alles wird noch verstärkt durch das Wirken wohlformierter Interessengruppen, die bisher jedweden Ansatz zu einer nachhaltigen Reform bereits in den Ursprüngen unterlaufen konnten.

Vor allem zur Rückführung der Staatsverschuldung werden daher seit geraumer Zeit auf Bundesebene, aber auch in vielen Bundesländern nach Auswegen gesucht, um sowohl die Sachausgaben als auch die Personalausgaben zurückzuführen. In der Diskussion sind dabei die alt bekannten Kürzungskonzeptionen, vor allem das Zero-Base-Budgeting und die Sunset-Legislation. Mit einem modernen Cut-Back-Management soll nun das erreicht werden, was oft versucht, aber nur selten realisiert werden konnte – eine nachhaltige Senkung der Staatsquote unter dem Schlagwort eines Lean Government bzw. Lean Managements,⁶ das allerdings insbesondere in den politischen Führungsetagen der Ministerien angesiedelt sein soll.

Die Beschränkung der Kürzungskonzeptionen auf die Ebene der politischen Führung kann wohl darauf zurück geführt werden, daß deren Wille zu (bzw. Hoffnung in) nachhaltige(n) Reformen weitgehend erlahmt ist. Dabei haben bereits die ersten Erfahrungen mit dem Cut-Back-Management gezeigt, daß es nur dann erfolgreich eingesetzt werden kann, wenn alle Verwaltungsebenen einbezogen werden und Verantwortlichkeiten insbesondere an die unteren Verwaltungseinheiten delegiert werden, damit Anreize zu deren Mitwirken geliefert und ein Unterlaufen durch die Bediensteten vor Ort verhindert wird. Beschränkt sich die Anwendung der Kürzungskonzeptionen allein auf die oberen Verwaltungsebenen, dann ist ihr Scheitern schon vorprogrammiert.

Unabdingbare Voraussetzung für eine für Rückführung des öffentlichen Sektors, aber insbesondere nachhaltige Effizienzsteigerungen bleibt also sowohl eine Verwaltungsreform als auch eine dazugehörige Dienstrechtsreform. Deren Grundzüge werden in Wissenschaft und Praxis seit Dekaden diskutiert. Fundamental für die Verwaltungsreform ist die Überwindung der Kameralistik; neben die laufende Haushaltsrechnung muß ein modernes Planungssystem treten, das sowohl eine vernünftige Kostenträgerrechnung wie eine rationale Vermögensrechnung umfaßt. Im Vordergrund steht damit die prinzipielle Output-Orientierung, mit der eine generelle Zielformulierung zu verbinden ist.

⁵ Vgl. zu Einzelheiten Petersen (1993, S. 98 f.).

⁶ Vgl. hierzu Müller (1995 und 1998).

Die Verwaltungswissenschaft diskutiert derartige Ansätze seit geraumer Zeit unter dem Begriff des New Public Managements (NPM). Wichtig ist hierbei insbesondere die institutionelle Trennung des Erwerbs, des Angebots und der Regulierung öffentlicher Dienstleistungen; dies sind alles Tätigkeiten, die im klassischen Verwaltungssystem auf der Ebene einer Behörde angesiedelt sind. Hinzu kommen die bereits erwähnten Methoden der Budgetierung, des Rechnungswesens und des Controllings (accrual accounting, staatliche Vermögensrechnung u.ä.). Zwischen den verschiedenen neu geschnittenen Verwaltungsebenen sind dann Zielvereinbarungen zu treffen. In jährlichen Übereinkünften müssen sich dann die Minister (als politische Führung) und die Verwaltungschefs über spezifische Outputs einigen, die das Ministerium zu einem vereinbarten Preis bezieht. Dabei sind nicht nur Abschreibungen, sondern auch marktliche Gebäudemieten in Rechnung zu stellen, so daß zugleich das öffentliche Verwaltungskapital einer effizienten Nutzung zugeführt wird.

Eine derartige Verwaltungsreform erfordert selbstverständlich zugleich eine durchgreifende Dienstrechtsreform, in der vor allem die Besoldungssysteme erfolgsorientiert ausgerichtet werden müssen.⁷ In den Ländern, in denen derartige Reformen durchgesetzt worden sind,⁸ liegt die Verantwortlichkeit für die Festsetzung der Besoldung und der sonstigen Arbeitsbedingungen auf der Ebene der Verwaltungsleiter, wobei die jährlichen Besoldungsanpassungen für die einzelnen Beschäftigten abhängen von die jeweiligen Zielverwirklichungsgraden, die in einem Diskussionsprozeß mit dem Vorgesetzten erörtert werden. Dabei wurden Lebenszeitkontrakte überwiegend durch fünfjährige Arbeitsverträge ersetzt. Im Falle von Interessenkollisionen werden (z.T. großzügige) Abfindungen gewährt.

Eine derartige Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung über Zielformulierungen, Zielvereinbarungen und Zielverwirklichungsgrade führt dazu, daß Erfolgskriterien eingeführt werden, die dem Privatsektor weitaus ähnlicher, z.T. sogar vergleichbar werden. Nach einer derartigen Reorganisation der Verwaltungen kann dann geprüft werden, ob der Monopolstatus überhaupt noch notwendig ist bzw. entsprechende Leistungen nicht auch über den privaten Sektor bezogen werden können. Anders als

⁷ Interessanterweise tauchen weder der Begriff Verwaltungsreform noch Dienstrechtsreform in der Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder auf. Das Dienstrecht wird nur im Zusammenhang mit dem Hochschulpersonal erwähnt (S. 20), während sich zur Verwaltungsproblematik folgender vielsagender Satz findet: „Wir werden die Verwaltung schlanker machen, und wir werden hemmende Bürokratie beseitigen“ (S. 16). Vgl. Deutscher Bundestag (1998).

⁸ Dazu gehören vor allem Neuseeland und Australien; vgl. Petersen (1997).

in der reinen Reprivatisierungsphilosophie erhalten hier aber die reformierten Verwaltungseinheiten die Möglichkeit, ihre Effizienz in der Konkurrenz mit den privaten Anbietern unter Beweis zu stellen. Damit nimmt auch die Akzeptanz solcher Reformmodelle seitens der Betroffenen zu. Im übrigen können durch Outsourcing aus dem öffentlichen Sektor auch neue Aufgabenfelder für den Privatsektor erschlossen werden.

Gerade im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge dürften sich vielfältige Ansatzpunkte für die eben beschriebene Strategie finden lassen, besonders in den Versorgungs- und Entsorgungsbereichen, deren natürliche Monopolsituationen infolge der Leitungsgebundenheit zunehmend durch neue technologische Möglichkeiten überwunden werden. In den Verwaltungseinheiten, in denen überwiegend öffentliche Güter bzw. Dienstleistungen produziert werden, ergeben sich infolge eines rationaleren Rechnungswesens und Controllings ebenfalls neue Ansatzpunkte, um die Effizienz einzelner Verwaltungseinheiten besser einschätzen zu können.

Der oben grob umrissene horizontale Vergleich der Aufgabenbereiche und Personalintensitäten über Länder- und Gemeindehaushalte könnte auf die Ebene von Verwaltungseinheiten herunter gebrochen werden. Liegen verlässliche und vor allem einheitliche Kostenträgerrechnungen vor, dann kann die reale Leistung von Verwaltungseinheiten durchaus verglichen werden. In einem Prozeß des Benchmarking sind ehrgeizige und realistische Ziele zu setzen, die sich beispielsweise auf Qualitäten, Produktivitäten, Kosteneffizienz u.ä. beziehen können. Dabei wird dann die Leistung des „Klassenbesten“ als Maßstab der eigenen Effizienz herangezogen. Erfolgreich durchgeführte Benchmarkingstudien beweisen, daß in weiten Bereichen des öffentlichen Sektors die vermeintliche Nicht-Vergleichbarkeit überwunden werden kann. Darüber hinaus ist das Benchmarking auch für die Bediensteten von großem Wert, erhalten sie doch die Möglichkeit, gegenüber Vorgesetzten und Aufsichtsgremien ihre eigene Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen zu können. Nur wenn derartige Methoden zur Verfügung stehen, kann beurteilt werden, wie und wo das Cut-Back-Management anzusetzen hat. Ohne eine derartige Methodik bleiben Kürzungskonzeptionen vom Zufall und der Willkür abhängig und zerstören oft mehr, als daß etwas zum Guten gewendet wird. Die Nachfrage nach Benchmarking-Seminaren von

leitenden Mitarbeitern im öffentlichen Sektor belegt, daß dieses Instrument in den Kommunen und den Versorgungsbetrieben bereits große Beachtung gefunden hat.⁹

Es sei nur am Rande erwähnt, daß das Benchmarking auch für die Ausgestaltung der bundesdeutschen Finanzverfassung von großer Bedeutung sein könnte. Der gegenwärtige Länderfinanzausgleich wird genauso wenig zu halten sein, wie die Ausgestaltung und Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen.¹⁰ So ist es durchaus vorstellbar und von großem Anreizgewicht, den horizontalen Finanzausgleich auch von der Effizienz der Aufgabenerfüllung in den einzelnen Ländern abhängig zu machen. So könnten Ausgleichzahlungen nicht nur von der Steuerverteilung und den Einwohnerzahlen, sondern auch von Einsparpotentialen auf der Ausgabenseite abhängig gemacht werden. Für bestimmte Verwaltungseinheiten könnten also standardisierte Leistungs- und Kostenprofile zugrunde gelegt werden, denen sich die weniger leistungsfähigen Verwaltungseinheiten anzupassen hätten.

Derartige Verfahren sind insbesondere von der australischen „Commonwealth Grants Commission“ entwickelt worden, die seit 1933 existiert und interessante Ansätze im Zusammenhang mit Finanzkraft und Finanzbedarf verfolgt.¹¹ Eine derartige reformierte Ausgestaltung der Finanzverfassung würde unmittelbar zu einer Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor auch in den Bereichen beitragen, die durch eine große Marktferte gekennzeichnet sind. Es sei nur am Rande erwähnt, daß die für das Jahr 2005 notwendige Reform der Finanzverfassung auch autonome Besteuerungsrechte der Länder vorsehen sollte, die ebenfalls den Wettbewerb der Regionen stärkt, regionale Verantwortlichkeiten betont und zugleich infolge des dann verstärkten „votings by feet“ eine weitere wirkungsvolle Begrenzung der Staatstätigkeit sichert.

Es darf allerdings nicht übersehen werden, daß umfassende Reformen in Verwaltung, Dienstrecht, aber auch Finanzverfassung nicht unmittelbar zu einer Absenkung

⁹ So bietet regelmäßig beispielsweise die Unternehmensberatung GmbH BAUMGARTNER & PARTNER Benchmarking Seminare in ihrer International Faculty of Management Education an, die sich insbesondere an Geschäftsführer kommunaler Eigenbetriebe, Leiter kommunaler Regiebetriebe, Amtsleiter und obere Führungskräfte im öffentlichen Sektor sowie Geschäftsführer öffentlicher Einrichtungen und Vereine richtet. Müller belegt im übrigen, daß einige Kommunen sich diesen Fragen gegenüber als besonders aufgeschlossen zeigen, vgl. Müller (1998).

¹⁰ So nimmt die Kritik an der Politik einiger neuer Bundesländer (vor allem Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern) zu, die über fragwürdige beschäftigungspolitische Programme die langfristige Entwicklung der eigenen Steuerbasis nachhaltig schädigen können. Es ist durchaus verständlich, daß die übrigen Länder die fatalen Konsequenzen einer solch verfehlten Politik nicht mittragen wollen. Dabei stellt sich außerdem die Frage, ob eine solche Politik nicht mit den Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit kollidiert oder gar verfassungsrechtlich bedenklich ist.

¹¹ Zu Einzelheiten vgl. Fischer (1988, S. 163 und 176 ff.).

der Personalausgaben führen müssen. Denn zunächst einmal wird im öffentlichen Sektor zusätzliches know how benötigt, welches bei dem derzeitigen Ausbildungsniveau an den Verwaltungsfachhochschulen, das eher einem konservativen Rollenverständnis der Bürokratie folgt, in der öffentlichen Verwaltung selbst kaum verfügbar sein dürfte. So erfordert beispielsweise allein der Übergang von der Kameralistik auf ein accrual accounting den zusätzlichen Einsatz von entsprechenden Experten, bevor dann mittelfristig die eintretenden Effizienzgewinne eine Ausgabensenkung nach sich ziehen, die dann bei entsprechender anreizgesteuerter Besoldung aber nicht nur die Personalausgaben, sondern auch die Sachausgaben betreffen werden (Überwindung der saisonalen Ausgabenfieber-Perioden).

IV. Zinsausgaben

Selbstverständlich wird die Höhe der Zinsausgaben zum einen durch die Höhe, Struktur und Fristigkeit der öffentlichen Gesamtverschuldung bestimmt, die in Deutschland im Jahr 1997 mit 2.291,3 Mrd. DM ihr Rekordniveau erreicht hat.¹² Zum anderen ist die Höhe der Zinssätze auf den Geld- und Kapitalmärkten (bei Kassen- und Haushaltskrediten) von besonderer Bedeutung. Als einfache Faustregel für die Zinsbelastung des Bundeshaushalts läßt sich festhalten, daß eine Zinserhöhung um nur einen Prozentpunkt die Zinsausgaben des Bundes um 8 Mrd. DM erhöht. Da wir uns derzeit auf ein historisches Tief zu bewegen, würde eine Zinswende dramatische Folgen für die öffentlichen Haushalte, aber ganz besonders den Bund haben. Auch das dürfte den neuen deutschen Finanzminister motiviert haben, sowohl der Deutschen Bundesbank als auch der Europäischen Zentralbank eine vorsichtige Zinspolitik naheulegen.

Aber vor allem die in der derzeitigen Gesamtverschuldung nicht zum Ausdruck kommenden Zukunftsbelastungen lassen das Instrument der Staatsverschuldung zunehmend fragwürdig werden und eine baldige Konsolidierung wünschenswert erscheinen. So können beispielsweise die Rentenanwartschaften an die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) kapitalisiert und als unverbrieftete Staatsverschuldung aufgefaßt werden. In Abhängigkeit von dem gewählten Diskontierungssatz und der unterstellten Entwicklung des Versorgungsniveaus ergeben sich hier Größenordnungen

¹² Vgl. Bundesministerium der Finanzen (1998). Gegenüber 1996 ist der Schuldenstand damit von 2.093,6 Mrd. DM um 4,6 % gestiegen.

einer fiktiven Staatsverschuldung, die um das drei- bis fünffache über dem Wert des derzeit erreichten Schuldenstandes liegen.¹³ Als Verzinsungskomponente können dann die laufenden Rentenzahlungen betrachtet werden, die im Bundeshaushalt bereits im Bereich der Sozialversicherung ausgewiesen sind.

Will man einem derart weit gefaßten Verschuldungsbegriff nicht folgen, bleibt dennoch eine grundlegende Revision der Verschuldungsregeln erforderlich. In jedem Fall wären entsprechend moderner Rechnungslegungsverfahren insbesondere bei den Pensions-, aber auch den Versorgungsanwartschaften der öffentlich Bediensteten zugrunde zu legen. In der Vermögensrechnung wäre ein Versorgungskapital aufgrund kalkulatorischer Beiträge zu budgetieren, das versicherungsmathematisch korrekt aufzulösen wäre.

Darüber hinaus müßten Rechtsgeschäfte, die materiell weitgehend einer Nettoneuverschuldung entsprechen, in die Definitionsgrundlage einer Verschuldungsgrenze aufgenommen werden. Zu denken ist hier insbesondere an bestimmte Leasing-Geschäfte, die Übernahme der Barwerte von Verpflichtungsermächtigungen, der Barwerte der neu entstehenden Pensionsverpflichtungen, die Streckung von Tilgungsverpflichtungen u.ä.¹⁴ Folgt man einem neueren Urteil des Bundesverfassungsgerichts, wären auch Gewinne im Zusammenhang mit der Veräußerung öffentlichen Eigentums ähnlich zu behandeln. Darüber hinaus müßten zumindest die Abschreibungen auf Investitionen der Vorperioden aus laufenden Einnahmen erwirtschaftet werden, wobei an eine Größenordnung von in etwa 50 Mrd. DM zu denken ist. Alles in allem würden die Nettoneuverschuldungsspielräume nachhaltig eingengt, so daß äußerst schmerzhaft Sanierungsmaßnahmen vor allem in den öffentlichen Personalhaushalten anstünden.

Darüber hinaus könnte zur Stärkung der fiskalischen Disziplin insbesondere im Rahmen des Finanzberichts eine Verpflichtung für die Regierung aufgenommen werden, vor allen Dingen den gesamtwirtschaftlichen Vermögensstatus und die Staatsverschuldung (Nettoneuverschuldung und Schuldenstand) kritisch zu analysieren und im Lichte der Zielsetzungen der Regierung zu beurteilen. In mittelfristiger Perspektive wäre auch denkbar, den Ausweis eines Budgetüberschusses zu verlangen. Gerade eine solche Strategie hat in den angelsächsischen Ländern in jüngerer Vergangenheit

¹³ Vgl. Raffelhüschen (1997).

¹⁴ Vgl. zu Einzelheiten Färber (1999).

heit nicht nur zu einem Abbau der Staatsverschuldung beigetragen, sondern zugleich auch eine nachhaltige Rückführung der Staatsquote ermöglicht. Ansonsten wird bei steigenden Pensionslasten und einer durchaus denkbaren Umkehr des Zinstrends die ohnehin kaum vorhandene disponible Masse in den öffentlichen Haushalten weiter schrumpfen.

V. Subventionen – und kein Ende!

Das im Bundeshaushalt offen ausgewiesene Subventionsvolumen von ca. 18 Mrd. DM im Jahr 1999 wäre für sich genommen nicht der Erwähnung wert. Allerdings muß hier angemerkt werden, daß im Budget selbstverständlich nur die Finanzhilfen, nicht aber die Wirkungen der Steuervergünstigungen veranschlagt werden können, die sich auf der Einnahmenseite als Steuermindereinnahmen niederschlagen. So beläuft sich das 1997 in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesene Subventionsvolumen (definiert als die direkten Finanzhilfen des Staates an den Unternehmenssektor) bereits auf 66,9 Mrd. DM. Im Subventionsbericht der Bundesregierung wird ein noch weiter gefaßter Subventionsbegriff zugrunde gelegt, der auch die Steuervergünstigungen von Bund, Länder und Gemeinden sowie der Sondervermögen (z.B. ERP-Fonds) umfaßt. Darüber hinaus sind Teile der EU-Agrarsubventionen eingeschlossen. Für 1997 resultiert ein derart definiertes Subventionsvolumen von 115,2 Mrd. DM.

Aber auch die Definition des Subventionsberichts läßt noch vielfältige staatliche Unterstützungsaktivitäten außer Acht. Vor allem sozialpolitisch motivierte Zuschüsse, denen durchaus auch Subventionscharakter zukommt, fallen nicht in die Definition (z.B. Wohngeld und Altersversorgung der Landwirte); entsprechendes gilt für die Kulturförderung, Krankenhausinfrastruktur etc. Im Zusammenhang mit der Strukturberichterstattung haben daher in den 80er Jahren die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute eine Subventionsbegriff entwickelt, der die staatliche Alimentation halbwegs korrekt erfaßt. In deren Abgrenzung belaufen sich die Subventionen im Jahr 1997 auf 187,2 Mrd. DM, das sind rund 23,5 % des Steueraufkommens. Das höchste Subventionsvolumen war 1991 erreicht (196,7 Mrd. DM oder 29,7 % des

Steueraufkommens), als der Aufbau der neuen Länder massiv subventioniert wurde.¹⁵

Das Institut für Weltwirtschaft hat einen noch weiter gefaßten Subventionsbegriff entwickelt,¹⁶ welcher der Tabelle 4 zugrunde liegt.¹⁷ Als Subventionen gelten demnach auch an staatliche und halbstaatliche Institutionen gewährte Leistungen, die (1) grundsätzlich auch privat angeboten werden könnten und (2) den Interessen einzelner Bürger bzw. Unternehmen, aber nicht dem Gesamtstaat nützen.

Tabelle 4: Öffentliche Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in der Abgrenzung des Instituts für Weltwirtschaft (in Mrd. DM)

	1993	1994	1995	1996	1997
I. Sektorenspezifische Subventionen	159,7	164,2	136,9	145,5	148,6
davon: Verkehr	36,8	40,8	44,7	49,6	49,1
Wohnungsvermietung	30,5	32,3	33,0	35,3	36,4
Landwirtschaft	31,8	29,6	28,8	28,7	31,0
Bergbau	10,6	10,7	10,9	12,2	12,4
Treuhandanstalt	31,2	32,2	-	-	-
Sonstige	18,9	18,6	19,5	19,7	19,6
II. Branchenübergreifende Subventionen	38,5	38,2	42,0	42,1	38,6
davon: Regional- und Strukturpolitik	22,7	20,2	21,6	21,8	17,7
Förderung betriebl. Funktionen	7,3	9,0	9,9	10,3	10,0
Beschäftigungspolitik	7,1	7,5	9,1	8,6	9,6
Umweltpolitik	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4
III. Subventionen an (halb)staatliche Einrichtungen	108,8	106,4	105,5	105,1	103,7
davon: Kindertagesstätten	16,9	17,4	17,5	17,5	17,2
Theater/Museen/Kultur	16,0	15,8	16,0	16,1	16,4
Krankenhausförderung/Rehabilitationseinrichtungen	16,0	16,4	16,4	16,5	16,3
Insgesamt	307,0	308,8	284,4	292,7	290,9

Quelle: Boss/Rosenschon (1998)

¹⁵ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft (1998, S. 5).

¹⁶ Vgl. Jüttemeier (1984).

¹⁷ Vgl. hierzu Boss/Rosenschon (1998).

Gemäß dieser Definition zählen auch staatliche Hilfen an Kindertagesstätten, Theater, Museen, Kirchen usw. zu den Subventionen. In einer derartigen Abgrenzung – resultiert ein Subventionsvolumen von 290,9 Mrd. DM (8 % des Bruttoinlandsprodukts bzw. ca. 36 % des Steueraufkommens). Der Löwenanteil der Förderung fließt an die Bereiche Verkehr, Wohnungsvermietung, Landwirtschaft und Bergbau, alles zugleich Bereiche, in denen sozialpolitische Fördervorstellungen dominant sind.¹⁸

Obwohl vor allem von wissenschaftlicher Seite seit Dekaden ein nachhaltiger Subventionsabbau verlangt wird und diese Forderungen durchaus auch Eingang in die Programme einiger Parteien sowie die Regierungserklärungen der christlich-liberalen Koalition gehalten haben, ist in der Praxis nahezu nichts geschehen. Das liegt zum einen darin begründet, daß offenkundig wirkungsvolle Interessengruppen am Werke sind, die sowohl Politiker als auch die Verwaltungen immer wieder von einschneidenden Maßnahmen zurückhalten konnten. Zum anderen scheinen für eine breite Öffentlichkeit bestimmte Subventionen durchaus erfolgreich zu sein; so ergeben sich besondere Schwierigkeiten dann, wenn sich Problemsektoren regional dort stark konzentrieren, wo bereits eine hohe Arbeitslosigkeit existiert. Geraten hier Großunternehmen in Gefahr, kann die Arbeitslosigkeit eine Ausmaß erreichen, das politisch nur schwer toleriert werden kann. Über die Subventionierung können dann zumindest kurzfristig tausende von Arbeitsplätzen erhalten werden. Es gibt gewissermaßen eine Äquivalenz zwischen Leistung und Gegenleistung, die nicht nur den unmittelbar Betroffenen, sondern auch der breiten Öffentlichkeit einleuchtet. Demgegenüber bleiben die Kosten eines solchen Handelns im Verborgenen: nämlich die Arbeitsplätze, die bei denjenigen nicht geschaffen werden oder verloren gehen, die von den zusätzlichen Finanzierungslasten getroffen werden. Dem kurzfristig vermeintlichen Erfolg einer derartigen Subvention steht längerfristig ein steigender Anpassungsdruck und damit auch verbunden steigender Finanzierungsbedarf gegenüber, wie viele Erfahrungen auch im internationalen Beispiel zeigen.

Vor allem polit-ökonomische Faktoren haben also bisher einen nachhaltigen Subventionsabbau verhindert. Natürlich wäre es ökonomisch rational, die Subventionen

¹⁸ Diesem Subventionsvolumen könnte man noch die Entlastungswirkungen des Familienlastenausgleichs (Splittingvorteil und Kindergeld), die Steuermindereinnahmen bei der Besteuerung von Sozialrenten und Pensionen sowie die Vergünstigungen in folge der Konsumgutlösung bei selbstgenutzten Wohnungen hinzurechnen (zu Ergebnissen für 1973 bis 1981 vgl. Petersen (1993, S. 191)); dieses gesamte Vergünstigungsvolumen stände dann zu einer grundlegenden Steuer- und

im einzelnen zu überprüfen und mit dem Abbau der fragwürdigsten zu beginnen. Nur die ökonomische Rationalität hat sich bisher immer dem Interessendruck beugen müssen. Angesichts der Tatsache, daß heute beinahe alles und jeder subventioniert wird, erhalten Radikalkuren ein besonderes Gewicht; denn nur wenn in alle Besitzstände nachhaltig eingegriffen wird, dürfte sich der Widerstand der Interessengruppen überwinden lassen. Wenn viele Interessenvertreter um die beschränkten Kapazitäten der Massenmedien konkurrieren müssen, dann wird sich allein deswegen die Empörung in Grenzen halten. Vielleicht auch deshalb sehen heute die Vorschläge zum Subventionsabbau relativ einfach aus.

So schreibt der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Jahresgutachten : „Es wird ein Zeitpunkt festgelegt (zum Beispiel der 31. Dezember 2000), zu dem sämtliche Subventionen auslaufen. Wer über diesen Termin hinaus Subventionen beanspruchen will, muß nachweisen, daß die geforderten Zahlungen im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegen. Schon diese Umkehrung der Beweislast sollte den Abbau von Subventionen fördern. Falls – aus welchen Gründen auch immer – neue Fördertatbestände eröffnet werden, sollten sie zeitlich begrenzt und degressiv gestaltet sein.“¹⁹

Vorgeschlagen wird vom Sachverständigenrat implizit, daß nach den Grundsätzen der Sunset-Legislation verfahren werden sollte. Dabei bezieht sich der Rat allerdings auf eine recht eng abgegrenzten Subventionsbegriff, der geringfügig weiter gefaßt ist als im Subventionsbericht, denn er nennt in diesem Zusammenhang einen Betrag von rund 130 Mrd. DM. Offen bleibt auch, was die Umkehrung der Beweislast an Einsparungspotential beinhalten würde. In jedem Fall wäre die zeitliche Begrenzung Element einer Lösung des Subventionsproblems. Gerade zu Beginn einer Legislaturperiode könnte ein Abbaukatalog zusammengestellt werden, wobei die einzelnen Subventionen jeweils linear um z.B. 25 % über einen Zeitraum von vier Jahren gekürzt werden. Im Verlauf einer Legislaturperiode ergäben sich dann wesentliche Finanzierungsspielräume, um sowohl die Steuer- als auch die Sozialbeitragslasten nachhaltig zurück zu führen. Innerhalb dieses Zeitraums könnten sich dann schon die Effizienzsteigerungen entfalten, die zugleich die politische Akzeptanz erhöhen. Voraussetzung wäre allerdings ein nachhaltiger politischer Wille, der schon im Zu

Sozialreform zur Verfügung, wobei noch die heutigen Grundsicherungsleistungen der Sozialversicherungszweige und die derzeitigen Leistungen der Sozialhilfe zusätzlich einzurechnen wären.

sammenhang mit der Einbringung des Steuerreformentwurfs nur schwerlich zu erkennen war.²⁰

VI. Sozialversicherung - Sozialhilfe

Sowohl der Bundeshaushalt als auch die Länder- und Gemeindehaushalte werden immer mehr durch die Ausgaben für die soziale Sicherung belastet. Dabei gilt für den Komplex der Reform der sozialen Sicherheit ähnliches wie für den Subventionsabbau: Eine wachsende Mehrheit von Wissenschaftlern fordert grundlegende Reformen, mit denen nicht nur die strukturellen Defizite beseitigt werden sollen, sondern zugleich ein effizienteres institutionelles Design umzusetzen wäre. Die gegenwärtige Diskussion, über eine Kostenverlagerung den Problemstau abzubauen, stellt lediglich ein Kurieren an Symptomen dar, das bestenfalls kurzfristig Entlastungen verspricht.

Vordringlich ist also die Formulierung einer politischen Perspektive, der man sich schrittweise über eine Reform der sozialen Sicherung annähern kann. Dazu gehört zum einen die Entscheidung, ob die Sozialhilfe als ein Instrument der staatlichen Grundsicherung auszugestalten ist, die aus den öffentlichen Haushalten über Steuern finanziert wird. Zu denken ist dabei, daß über die Einführung eines adäquaten marginalen Steuer-/Transfersatzes der Übergang aus der Sozialhilfe in das Erwerbseinkommen erleichtert wird (in Anlehnung an eine negative Einkommensteuer).²¹ Darüber hinaus fallen in den Bereich der Grundsicherung auch alle diejenigen Leistungen, die heute aus den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung gewährleistet werden. Das gesamte Leistungsniveau der Grundsicherung wäre nach dem Haushaltsprinzip²² auszugestalten und konsequent über Steuern zu finanzieren. Die Sicherungsniveaus wären im Sinne eines sozio-kulturellen Existenzminimums zu fixieren, so daß auch ein entsprechender Warenkorb an Gesundheitsdienstleistungen festzulegen wäre.²³

¹⁹ Sachverständigenrat (1998, Tz. 393, S. 373).

²⁰ In der Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder taucht die Subventionsproblematik nur beiläufig auf, und zwar insofern, daß Steuersubventionen abgeschafft werden sollen (S. 9) und der Subventionsmißbrauch verhindert werden soll (S. 43); vgl. Deutscher Bundestag (1998).

²¹ Vgl. zu Einzelheiten Petersen (1997a).

²² Vgl. hierzu Petersen (1989).

²³ Vgl. hierzu Petersen (1997b).

Geht man von einem solchen Grundsicherungsansatz aus, dann wird deutlich, daß im heutigen System diese Leistungen teils von der Sozialhilfe, teils von den Sozialversicherungsträgern bestritten werden. Für Leistungen, die bereits durch die Sozialhilfe abgedeckt sind, müssen die Erwerbstätigen Beiträge an die einzelnen Sozialversicherungszweige abführen. M.a.W. werden für an sich gleiche Leistungstatbestände völlig unterschiedliche Finanzierungsverfahren angewendet. Ein Beispiel aus der GRV illustriert diesen Tatbestand besonders eindringlich. Vergleicht man über den Lebenszyklus einen Einverdiener-Haushalt im untersten Bereich der Erwerbseinkommen mit einem ähnlichen Sozialhilfe-Haushalt, so erhält der ein Leben lang erwerbstätige Haushaltsvorstand im Ruhestand eine Sozialrente, die in Abhängigkeit von der jeweils durch die Sozialhilfe abgedeckten Mietkosten gleich oder gar unter dem entsprechenden Sozialhilfeanspruch liegen kann. Allerdings wurde von dem erwerbstätigen Haushaltsvorstand dafür eine ganz erkleckliche Summe an Sozialbeiträgen (zur GRV, GKV, Pflege- und Arbeitslosenversicherung) aufgewendet.

Eine Grundsicherungsstrategie würde also beinhalten, die gegenwärtigen Sozialversicherungszweige von den derzeit durch sie geleisteten Grundsicherungsaufgaben zu befreien. Die Sozialversicherungen wären dann nur noch zuständig, die über die Grundsicherung hinaus gehenden Leistungen abzudecken. Die Grundsicherung würde sich dann auf die personelle Umverteilung erstrecken, während sich die Sozialversicherungen wieder dem versicherungstechnischen Äquivalenzprinzip annähern könnten. Das beinhaltet auch, daß die Versicherungsbeiträge von der heutigen Einkommensbezogenheit auf die tatsächliche Risikosituation umzustellen sind. In jedem Fall wäre das Nebeneinander von Individualprinzip auf der Beitragsseite und Haushaltsprinzip auf der Leistungsseite (beitragsfreie Mitversicherung der Familienmitglieder) abzuschaffen.²⁴ Dabei wäre es möglich, die Grundsicherung prinzipiell durch die Sozialhilfe zu organisieren, oder aber den einzelnen Sozialversicherungszweigen in

²⁴ Nur in einem solchen Modell wäre eine konsequente Einbeziehung von Geringverdienerereinkommen problemlos zu bewerkstelligen. Ausgehend vom Basiseinkommen (volle Grundsicherungsleistung) würde ein zusätzlich entstehendes Markteinkommen in Höhe des marginalen Steuer-/Transfersatzes gekürzt. Erst bei Übergang in den positiven Markteinkommensbereich (kritisches Einkommen) würde die normale Lohnsteuer und Beitragsbelastung für die Versicherungseinrichtungen ansetzen. Die derzeitige Geringverdienergrenze von 520/620 DM schafft nicht nur Probleme hinsichtlich der tatsächlichen Freistellung des steuerlichen Existenzminimums, sondern bleibt auch bei der geplanten Umstellung von der Pauschalsteuer auf die Sozialbeitragslösung äußerst problematisch, weil der Beitragsbezug der Versicherungsleistungen fragwürdig bleibt. Außerdem stellt die Geringverdienergrenze ein häufig mißbrauchtes Instrument da, von dem auch Familienmitglieder aus höheren Einkommensschichten profitieren können (z.B. Ehepartner von Selbständigen).

Höhe der übernommenen Grundsicherungsaufgaben einen Bundeszuschuß zu gewähren.

Ähnlich wie bei der Reform von Bahn und Post könnten dann über eine schrittweise Strategie die Sozialversicherungsbranche in ein Wettbewerbsverhältnis mit dem privaten Versicherungssektor gestellt werden, der als wettbewerbspolitischer Ausnahmehereich seit jeher einer besonderen staatlichen Regulierung und Kontrolle unterliegt. Konzentrieren sich die Sozialversicherungsbranche auf eine Höherversicherungsaufgaben, dann müßte zum einen das Problem der Zwangsmitgliedschaft und zum anderen das der Versorgungsniveaus neu geregelt werden. Wettbewerb kann also nur dann entstehen, wenn die Arbeitnehmer – z.B. bei Aufrechterhaltung einer generellen Versicherungspflicht – beispielsweise innerhalb gewisser zu fixierender Einkommensgrenzen, die schrittweise abgebaut werden, ihre Versicherungsgesellschaft frei wählen können. Mögliche Effizienzgewinne würden sowohl den Arbeitnehmern als auch dem gesamten Versicherungssystem zugute kommen.

Die Frage hinsichtlich der Versorgungsniveaus gestaltet sich etwas komplexer, könnte aber in einem liberalen Ansatz ebenfalls dem einzelnen Versicherungsnehmer überlassen werden. Im Zwangssystem der Sozialversicherungen ist dieses sowohl was die Höhe als auch was die Einkommensorientierung und die Leistungsseite betrifft aufgrund inhaltlich nur schwer nachvollziehbarer politischer Entscheidungen völlig uneinheitlich geregelt. So unterscheiden sich die Versorgungsniveaus in der GRV (67,5 % nach 45 Versicherungsjahren), GKV (100 %ige Lohnfortzahlung im Krankheitsfall) und der Arbeitslosenversicherung (68 % bei Familien bzw. 60 % bei Alleinstehenden) erheblich. Dabei wird in der GRV bei der Berechnung der Rente das Bruttoeinkommen zugrunde gelegt, für die Rentenanpassung allerdings das Nettoeinkommen. Die Einkommensersatzleistungen von GKV und Arbeitslosenversicherung sind netto Lohnorientiert, allerdings gibt es in der Einkommensteuer einen Progressionsvorbehalt. Die Sachleistungen der GKV werden – einzelne gesonderte Zuzahlungen einmal beiseite gelassen – zur Gänze abgedeckt. Dieser Regelungsdschungel wäre nur durch eine klare Orientierung an den gesamten Bruttoeinkommen zu durchbrechen, wobei die Beiträge zu den (Sozial-)Versicherungen von der Steuer befreit werden, während alle Lohnersatzleistungen der Steuerpflicht unterliegen. Damit würde dem nachgelagerten Korrespondenzprinzip volle Geltung verschafft und eine Gleichbehandlung der Einkommen unabhängig von ihrer Quelle sicher gestellt.

Die vielfältigen Eingriffe in die Konsumentensouveränität wurden in der Regel meritisch-paternalistisch begründet. Angesichts gestiegener Bildungs- und Informationsniveaus wäre es durchaus konsequent, dem einzelnen Nachfrager nach der Versicherungsleistung auch die Bestimmung des jeweiligen Versorgungsniveaus zu überlassen. Die individuelle Festlegung der verschiedenen Versorgungsniveaus würde damit dem Bürger wieder das Verfügungsrecht über wesentliche Teile seines Lebensinkommens einräumen. Derartig selbst bestimmte Versicherungsbeiträge würden darüber hinaus dem einzelnen verstärkt die Äquivalenzbeziehungen vor Augen führen und die derzeit von den Sozialversicherungsbeiträgen ausgehenden negativen Anreizwirkungen vermeiden.

Nun wird häufig vorgebracht, daß mit Individualversicherungslösungen sowohl das Problem der „relativen Armut“ als auch eine „Adverse Selection“ verbunden ist.²⁵ Beide Tatbestände privaten Versicherungsversagens begründen jedoch mit Nichten eine Zwangssozialversicherung. Sowohl die relative Armut als auch die Risikoselektion kann dadurch aufgefangen werden, daß Betroffene direkte Zuschüsse vom Staat zu ihren individuellen Versicherungsprämien erhalten, so daß Versicherungsausschlüsse und Sicherungslücken vermieden werden.

Selbstverständlich würden auch hier Effizienzgewinne mit zusätzlichen Informationskosten verbunden sein und zweifellos würde bis zum Eintreten positiver Nettoeffekte wieder eine geraume Zeit verstreichen. Aber auch hier hätten die Verwaltungen der Sozialversicherung die Chance, in einem allmählichen Prozeß der Wettbewerbsverschärfung die notwendigen Reorganisationen vorzunehmen, die ihnen ein Überleben in der neuen Konkurrenzsituation gewährleisten würde. Ohne eine solche Perspektive dürften alle Reformansätze am geballten Widerstand der Verfechter des überaus fest formierten Wohlfahrtsstaats zum Scheitern verurteilt sein.

VII. Schulen und Hochschulbildung

Nachdem schon in den voran stehenden Ausführungen keine Gelegenheit vertan wurde, unpopuläre Maßnahmen zu propagieren, soll auch das letzte sich noch bietende Fettnäpfchen zu seinem Recht kommen: die Reform des Schul-, insbesondere Hochschulwesens. In Länder- und Gemeindehaushalten rangieren die Ausgaben für

²⁵ Vgl. zu Einzelheiten Petersen/Müller (1999).

Schulen und Hochschulen ganz klar vor den Kosten der sozialen Sicherung. Allerdings läßt sich in der Vergangenheit beobachten, daß unvermeidliche Kürzungen in den öffentlichen Haushalten insbesondere zu Lasten dieser Bereiche oder aber der öffentlichen Investitionen gegangen sind. Offenkundig fallen hier die Widerstände der Interessenorganisationen weniger stark als in anderen Politikfeldern ins Gewicht. Konzentrieren wir uns auf die Hochschulbildung, dann werden Reformvorhaben vor allem auf den folgenden drei Ebenen diskutiert: (1) Reform des Hochschul-Managements (Hochschulorganisation und Verwaltung), (2) Reform der Studiengänge und Prüfungsordnungen und (3) Reform der Hochschulfinanzierung. In den ersten beiden Reformkomponenten steckt erheblicher politischer Sprengstoff, können mit ihnen doch die tradierten Strukturen der deutschen Universitäten zerschlagen werden, was für den einen Sakrileg und den anderen unumgängliche Notwendigkeit sein mag. Beide Reformkomponenten könnten darüber hinaus mit einigen Effizienzvorteilen verbunden sein, die zumindest auf mittlere Sicht auch zu Kostenentlastungen beitragen können.

Für die Haushaltssituation von weitaus größerer Tragweite könnte es allerdings sein, wenn sich die Hochschulfinanzierung in mittelfristiger Perspektive auf ein Gebührenfinanzierungsmodell umstellen ließe. Nun haben zahlreiche Umfragen belegt, daß Studiengebühren wenig populär sind und überwiegend auf Ablehnung treffen, sofern nicht präzise Begründungen mitgeliefert werden.²⁶ An präzisen Begründungen sollte ein solches Unternehmen am wenigsten scheitern, denn das gegenwärtige Finanzierungssystem ist weder allokatationseffizient noch verteilungsgerecht.

Es ist kaum zu bestreiten, daß angesichts der Berufserfolge von Akademikern ein Hochschulstudium mit nachhaltigen positiven internen Effekten verbunden ist. Akademiker weisen nicht nur im Durchschnitt ein deutliches höheres Erwerbseinkommen auf, sie haben auch in der Regel durchgängige Karriereverläufe und ein deutlich geringeres Risiko der Arbeitslosigkeit. Ob vergleichbare externe Effekte der Hochschulbildung zu verzeichnen sind, ist schon stärker umstritten. Allerdings gibt es auch darüber einen relativ breiten Konsens, das zumindest ein beachtlicher Teil der universitären Bildungsleistungen auch Kollektivgutcharakter hat. Wenn Hochschulbildung auch ein meritorisches oder partiell öffentliches Gut darstellt, sagt auch eine solche Verortung noch nichts über die Art der Finanzierung.

²⁶ Vgl. hierzu insbesondere die Befragung des Centrum für Hochschulentwicklung (1998).

Ein genereller Nulltarif für Hochschulbildung und die Finanzierung über das allgemeine Steueraufkommen dürfte wohl deshalb schon fragwürdig sein, weil dann für die gesamte Finanzierung auch diejenigen Gesellschaftsmitglieder herangezogen werden, die selbst nie von der Hochschulbildung unmittelbar profitiert haben. Zweidrittel der Bürger finanzieren dann dem einen Drittel von Akademikern die Berufsausbildung, und das allein auf der Länderebene mit dem oben erwähnte Pro-Kopf-Beitrag von 560 DM jährlich. Die allokativer Verzerrung liegt nun darin, daß die notwendige verhaltenssteuernde Kostenanlastung unterbleibt, zugleich aber interne Effekte von der Allgemeinheit finanziert werden. Die Verteilungswirkungen sind abstrus und weder mit Kriterien der Leistungs- noch der Bedarfsgerechtigkeit vereinbar. Ist das Steuersystem weniger progressiv bzw. partiell sogar leicht regressiv, dann finanzieren gerade die unteren und mittleren Einkommensschichten den später gut verdienenden Akademikern ihr Studium. Die Gebührenfreiheit wird vor allem dann zu einer klaren Umverteilung von unten nach oben, wenn an den Hochschulen die Kinder der oberen Einkommensklassen überrepräsentiert sind, wovon in der Realität ausgegangen werden muß.

Derartig stichhaltige Argumente haben international dazu geführt, daß gerade auch von Politikern des linken politischen Spektrums Gebührenlösungen für die Hochschulbildung eingeführt worden sind. Dabei werden ganz unterschiedliche Modelle angewendet, die eher Gebührenlösungen (USA und Großbritannien) oder aber dem Modell einer Akademikersteuer (Australien und sein Higher Education Contribution System – HECS) entsprechen.²⁷ Gerade im letzteren Ansatz wird der Hochschulbildung eine Kollektivguteigenschaft zugebilligt, die zur Rechtfertigung einer staatlichen Grundfinanzierung von ca. 60 % der Hochschulausgaben dient. Die restlichen 40 % sind über Beiträge der Absolventen zu finanzieren, die dann Beitragspflichtig werden, wenn sie ein Einkommen erreichen, das oberhalb einer bestimmten Mindestgrenze angesiedelt ist. Dieses Finanzierungsverhältnis wird sich allerdings in der Realität erst dann einstellen, wenn das Systemgleichgewicht erreicht ist (nach etwa 20 – 25 Jahren).

Sowohl allokativer als auch distributiver Argumente stützen damit die Effizienz bzw. Vorteilhaftigkeit von Gebührenlösungen; nachhaltige Akzeptanz kann allerdings nur dann erreicht werden, wenn zum einen die fragwürdigen Wirkungen der derzeitigen

²⁷ Vgl. zu Einzelheiten Bartels/Petersen (1999).

deutschen Hochschulfinanzierung verstärkt publik gemacht werden und zum anderen gesichert ist, daß eine Studiengebühr nicht nur ein neues Instrument darstellt, kurzfristig aufgerissene Haushaltslöcher zu stopfen. Ein effizientes System ist nämlich so auszugestalten, daß nicht nur eine finanzielle Entlastung der öffentlichen Budgets eintritt, sondern die Effizienzgewinne auch an die Bürger weitergegeben werden. Zugleich muß ein solches Instrument den Wettbewerb der Universitäten um die besten Studenten auslösen, um so auch die Reformprozesse innerhalb der Universitäten voranzutreiben.

VIII. Zusammenfassung

Der hier vorgestellte ausgabenseitige Reformkatalog enthält inhaltlich wenig Neues; die aufgeführten Forderungen nach grundlegenden Veränderungen im öffentlichen Sektor und den Sozialversicherungen sind meist älter als zwanzig Jahre, überwiegend also bereits formuliert worden, bevor die Kohl-Ära angebrochen war. In dieser Ära ist das System dann eher verwaltet als gestaltet worden. In einem effizienten System ist die Beschränkung auf bloße Verwaltung kein Problem, da es zur Selbststeuerung fähig ist. Nur das bestehende staatliche System ist alles andere als zur Selbststeuerung fähig und taumelt von der einen in die nächste Finanzierungskrise. Die in den öffentlichen Haushalten und den Sozialversicherungen bestehenden strukturellen Defizite verlangen Fundamentalreformen, die allerdings viel mehr politischen Mut voraussetzen, als der sich in den halbherzigen Entwürfen zur Steuerreform ausdrücken.

Die ordnungspolitische Leitlinie für derartige Fundamentalreformen kann nur lauten: Betonung des Äquivalenzprinzips, wo immer es im öffentlichen Sektor und den Sozialversicherungen nur anwendbar ist. Das Nonaffektationsprinzip hat zusammen mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung die Ausgabenseite von der Einnahmenseite nahezu völlig abgekoppelt. Parallel einher ging der Ausbau des umverteilenden Wohlfahrtsstaates, der nunmehr in Deutschland vor dem Bankrott steht. Fragwürdige Sozialleistungen und untragbare Steuerlasten verzerren die Anreize für die Mehrzahl der Bürger, die allerdings immer noch bereit wären, für angemessene öffentlichen Leistungen auch ihre Beiträge zu leisten. Nur sie wollen auch die Leistung persönlich beurteilen und im Zweifel im Wettbewerb die bessere Leistung auch wählen können. So müssen vermeintliche natürliche und gesetzliche Monopole fallen. Wo immer pragmatische Gebühren- und Beitragslösungen möglich sind, müssen

sie die erste Wahl sein und nicht der Nulltarif nebst allgemeiner Steuerfinanzierung, der ein System der kollektiven Unverantwortlichkeit hervorgebracht hat. Demgegenüber sind unverzichtbare Grundsicherungsaufgaben aus einem – wie auch immer ausgestalteten – progressiven Steuersystem zu finanzieren.²⁸

Genauso halbherzig wie nichtssagend ist angesichts eines solchen ordnungspolitischen Rahmens die Regierungserklärung des neuen Bundeskanzlers ausgefallen. Sie bietet weder eine wirtschafts- und sozialpolitische Perspektive noch werden die hier umrissenen Probleme überhaupt als solche erkannt. Es soll offenkundig weiter verwaltet werden, wo Gestaltungskraft nun wahrlich dringend von Nöten ist. Gerade in den langfristig wirkenden sozialen Sicherungseinrichtungen benötigen Reformprozesse eine gewisse Vorlaufzeit, um die Wirkungen schmerzlicher Eingriffe in vermeintliche Besitzstände auch sozial abfedern zu können. Diese Vorlaufzeiten werden den Verwaltern des politischen Mangels zunehmend fehlen.


Angesichts der Tatsache, daß die politisch führenden Kräfte dieses Landes – und hier ist die neue Opposition einzuschließen – sich seit Dekaden nicht zu grundlegenden Reformen haben aufrufen können, kann man nur noch auf ein neoliberales Konzept setzen, das diesen Namen auch tatsächlich verdient. Die Bürger müssen die ihnen aufgebürdeten Lasten eines ineffizienten staatlichen Systems ertragen und zugleich eigenverantwortlich ihre individuelle Zukunftsvorsorge betreiben. Das ist zwar teuer und alles andere als ökonomisch effizient, aber vielleicht der einzig gangbare Weg, um vor Überraschungen und irreversiblen Konsequenzen geschützt zu sein. Die Systemkrisen werden dann schon für einen Erosionsprozeß sorgen, der die notwendigen Anpassungen erzwingt.

Zu konstatieren ist also ein massives Politikversagen, das sich nun bereits am Anfang einer neuen Ära zeigt. Es könnte sich als ein Treppenwitz der Geschichte erweisen, daß dieses Politikversagen genau die liberalen Kräfte hervorbringt, gegen die sich die rückwärts gewandten Maßnahmen der ersten Stunde richten. Finden die Wirtschafts- und Sozialpolitiker keine adäquaten Antworten auf die derzeitigen Problemlagen, dann hilft immer noch selbstverantwortliches handeln. Zwar wäre eine rational gesteuerte Depolitisierungsstrategie zumindest aus theoretischer Sicht wün

²⁸ Dabei kann es sich im Rahmen der Einkommensbesteuerung durchaus auch um das Modell einer zinsbereinigten Einkommensteuer handeln; vgl. Rose (1998).

schenswert;²⁹ ist eine solche nicht möglich, sollte man nicht verzweifeln. Denn die gesellschaftliche Anpassungsfähigkeit ist auch in ineffizienten Systemen oft größer, als das sich gerade bedeutende Politikerpersönlichkeiten auszumalen vermögen.

Literaturverzeichnis

- Bartels, Ditta und Petersen, Hans-Georg (Hrsg.)* (1999): Higher Education Reform in Australia and Germany. Potsdam.
- Boss, Alfred und Rosenschon, Astrid* (1998): Subventionen in Deutschland, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 320, Kiel.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF)* (1998): Finanzbericht 1999, Bonn.
- Centrum für Hochschulentwicklung* (1998): Studiengebühren mehrheitsfähig. Ergebnisse einer repräsentativen forsa-Umfrage. In: CHEck up, Ausgabe 1/98, Gütersloh.
- Deutscher Bundestag* (1998): Plenarprotokoll 14/3, Stenographischer Bericht, 3. Sitzung, Bonn, Dienstag, den 10. November 1998
- Färber, Gisela* (1999): Staatsfinanzen: Konsolidierung, Steuersenkung und Wachstumssicherung? in: Staatswirtschaft und Staatspraxis, Heft 1, (im ck).
- Fischer, Helmut* (1988): Finanzzuweisungen. Theoretische Grundlegung und praktische Ausgestaltung im bundesstaatlichen Finanzausgleich Australiens und der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.
- Institut der deutschen Wirtschaft* (1998): Subventionen: Schwer Durchschaubares Dickicht. In: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, Nr. 42, Jg. 24, S. 4 - 5.
- Jüttemeier, Karl Heinz* (1984): Deutsche Subventionspolitik in Zahlen 1973 – 1981 (Institut für Weltwirtschaft, Anlagenband zum zweiten Strukturbericht des IfW), Kiel.
- Jüttemeier, Karl Heinz* (1984): Wie man Probleme nicht löst – Subventionen und kein Ende, in: *Klaus-Dieter Schmidt* u.a. (Hrsg.): Im Anpassungsprozeß zurückgeworfen. Die deutsche Wirtschaft vor neuen Herausforderungen (Kieler Studien 185). Tübingen.
- Müller, Klaus* (1995): Lean Government - Ansatzpunkte und Voraussetzungen einer Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, Vol. 6, S. 459 - 476.
- Müller, Klaus* (1998): Local Government Reform – an Empirical Analysis of Reasons, Approaches, and first Experiences in German Local Government, in: Werner

²⁹ Vgl. hierzu Petersen (1996).

Jann/Hans-Georg Petersen (Ed.): *The Public Sector in Germany and Austria: From Hierarchy to Contract Management*, Potsdam.

Petersen, Hans-Georg (1989): *Sozialökonomik*, Stuttgart, Berlin, Köln.

Petersen, Hans-Georg (1993): *Finanzwissenschaft I: Grundlegung – Haushalt – Aufgaben und Ausgaben – Allgemeine Steuerlehre*, 3. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln.

Petersen, Hans-Georg (1996): *Effizienz, Gerechtigkeit und der Standort Deutschland*, in: *Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät*, Nr. 10, Universität Potsdam.

Petersen, Hans-Georg (1997): *Das Neuseeland-Experiment: Ist das die zukünftige Entwicklung des deutschen Sozialstaats?* in: Eckard Knappe und Albrecht Winkler (Hrsg.): *Sozialstaat im Umbruch. Herausforderungen an die deutsche Sozialpolitik*. Frankfurt, New York, S. 119 – 149.

Petersen, Hans-Georg (1997a) *Pros and Cons of a Negative Income Tax*. In: Herbert Giersch (Ed.): *Reforming the Welfare State*. Berlin, Heidelberg, New York, S. 53 - 82.

Petersen, Hans-Georg (1997b): *Comment on Richard Scheffler „International Reforms of Health Care Systems: Quasi Markets, Privatization, and Managed Care“*. In: Herbert Giersch (Ed.): *Reforming the Welfare State*. Berlin, Heidelberg, New York 1997b, S. 261 - 266.

Petersen, Hans-Georg (1999): *Steuerreform: Erfordernisse, Spielräume, Wirkungen*. In: *Staatwirtschaft- und Staatspraxis*, Heft 1, (im Druck).

Petersen, Hans-Georg und Müller, Klaus (1999): *Volkswirtschaftspolitik*. In: *Volkswirtschaftslehre im Überblick*, Band III, hrsg. von Helga Luckenbach. München.

Raffelhüschen, Bernd (1997): *Was hinterlassen wir den zukünftigen Generationen? Ergebnisse der Generationenbilanzierung*, in: Eckard Knappe und Albrecht Winkler (Hrsg.): *Sozialstaat im Umbruch. Herausforderungen an die deutsche Sozialpolitik*. Frankfurt, New York, S. 65 - 89.

Rose, Manfred (1998): *Steuersystem der Zukunft. Mehr Arbeitsplätze durch marktorientierte Einkommensteuern*, Heidelberg.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998): *Vor weitreichenden Entscheidungen. Jahresgutachten 1998/99*. Wiesbaden.

Seitz, Helmut (1998): *Migration, Arbeitsmarkt, Wirtschaft und öffentliche Finanzen in Brandenburg und in den anderen ostdeutschen Ländern*, Frankfurt/Oder.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1998): *Rechnungsergebnisse*, Fachserie 14, Reihe 3, Stuttgart, verschiedene Jahrgänge.

Bisher erschienene Beiträge:

Nr. 1	07/95	H.-G. Petersen	Economic Aspects of Agricultural Areas Management and Land/Water Ecotones Conservation
Nr. 2	07/95	H.-G. Petersen	Pros and Cons of a Negative Income Tax
Nr. 3	07/95	C. Sowada	Haushaltspolitische Konsequenzen steigender Staatsverschuldung in Polen
Nr. 4	08/95	C. Bork	Die Elektrizitätswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland - Das Tarifpreisgenehmigungsverfahren und seine Auswirkungen auf eine potentielle Netzübernahme nach Ablauf von Konzessionsverträgen
Nr. 5	10/95	H.-G. Petersen	Transformation Process After Five Years: Behavioral Adaptation and Institutional Change - The Polish Case
Nr. 6	11/95	C. Bork K. Müller H.-G. Petersen Wirths	Wider den Sachzeitwert - Untersuchung zur Frage des angemessenen Übernahmepreises von Elektrizitätsversorgungsnetzen
Nr. 7	01/96	C. Sowada	Sozialpolitik im Transformationsprozess am Beispiel Polens
Nr. 8	04/96	K. Müller T. Nagel H.-G. Petersen	Ökosteuerreform und Senkung der direkten Abgaben: Zu einer Neugestaltung des deutschen Steuer- und Transfersystems
Nr. 9	06/96	H.-P. Weikard	The Rawlsian Principles of Justice Reconsidered
Nr. 10	09/96	H.-G. Petersen	Effizienz, Gerechtigkeit und der Standort Deutschland
Nr. 11	10/96	H.-P. Weikard	Sustainable Freedom of Choice - A New Concept
Nr. 12	02/97	C. Bork K. Müller	Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Reform der Rentenbesteuerung mit einem Kommentar von H.-P. Weikard zu Rentenbesteuerung und Korrespondenzprinzip
Nr. 13	02/97	C. Bork	Ein einfaches mikroökonomisches Gruppensimulationsmodell zur Einkommensbesteuerung
Nr. 14	03/97	H.-G. Petersen	Das Neuseeland Experiment: Ist das die zukünftige Entwicklung des deutschen Sozialstaats?
Nr. 15	04/97	H.-P. Weikard	Contractarian Approaches to Intergenerational Justice
Nr. 16	08/97	H.-G. Petersen C. Bork	Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Steuerreformgesetzes (StRG) 1999 der Fraktionen CDU/CSU und F.D.P.
Nr. 17	10/97	H.-P. Weikard	Property Rights and Resource Allocation in an Overlapping Generations Modell
Nr. 18	10/97	C. Sowada	Wieviel Staat braucht der Markt und wieviel Staat braucht die Gerechtigkeit? Transformation des polnischen Sozialversicherungssystems im Lichte der deutschen Erfahrungen
Nr. 19	12/97	C. Bork K. Müller	Effekte der Verrechnungsmöglichkeit negativer Einkünfte im deutschen Einkommensteuerrecht
Nr. 20	01/98	C. Bork H.-G. Petersen	Ein Vergleich möglicher Datensätze zur Eignung für steuerpolitische Simulationsrechnungen
Nr. 21	02/98	S. Gabbert H.-P. Weikard	Food Deficits, Food Security and Food Aid: Concepts and Measurement