

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 92

**Finanzpolitik im Umbruch:
Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte**

**Vorträge und Diskussionsbeiträge
der 51. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1983
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer**

Herausgegeben von

**Hans Herbert v. Arnim
Konrad Littmann**



Duncker & Humblot · Berlin

**Finanzpolitik im Umbruch:
Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte**

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 92

Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte

Vorträge und Diskussionsbeiträge
der 51. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1983
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

herausgegeben von

Hans Herbert v. Arnim
Konrad Littmann



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Finanzpolitik im Umbruch: zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte: Vorträge u. Diskussionsbeitr. d. 51. Staatswiss. Fortbildungstagung 1983 d. Hochsch. für Verwaltungswiss. Speyer / hrsg. von Hans Herbert v. Arnim; Konrad Littmann. — Berlin: Duncker und Humblot, 1984.

(Schriftenreihe der Hochschule Speyer;
Bd. 92)

ISBN 3-428-05548-9

NE: Arnim, Hans Herbert von [Hrsg.]; Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung (51, 1983, Speyer); Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Speyer); Schriftenreihe der Hochschule . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1984 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1984 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05548-9

Vorwort

Kräftige Zuwachsraten des Sozialproduktes bei hohem Beschäftigungsniveau und befriedigender Sicherung des Geldwertes kennzeichneten während der Vergangenheit die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Diese Bedingungen prägten zugleich auch die Situation der öffentlichen Haushalte: Bis weit in die siebziger Jahre vermochten die Gebietskörperschaften sowie die intermediären Fiskalgewalten ihre Aufgabe zu erfüllen, dabei insbesondere die Erhaltung der sozialen und wirtschaftlichen Stabilität zu gewährleisten, ohne sich in größerem Umfange verschulden zu müssen.

Der Umbruch der ökonomischen Rahmenbedingungen, der spätestens mit dem zweiten Erdölchock nahezu alle marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften der Welt traf, führte in der Bundesrepublik zu dem Versuch, die eingetretenen Verwerfungen durch umfangreiche, in aller Regel kreditfinanzierte Aktionen der öffentlichen Hände zu bereinigen. Jedoch stellten sich weder die erhofften konjunkturellen Erfolge nachhaltig ein noch gelang es, die strukturelle Arbeitslosigkeit einzudämmen oder gar abzubauen, und auf mittlere und lange Sicht war — und ist immer noch — eine Rückkehr zu den hohen Wachstumsraten der Vergangenheit nicht zu erwarten.

Unter dem Eindruck dieser Wandlungen erscheint es unabdingbar, daß der Staat und die Kommunen ihre finanzpolitischen Aktivitäten nicht nur überprüfen, sondern sie — soweit erforderlich — auch an neuen Richtpunkten orientieren. Die öffentlichen Haushalte sind notleidend geworden; ihre Sanierung wird daher zu einer der dringendsten Aufgaben der Politik.

So wichtig in diesem Zusammenhang eine Rückführung der außerordentlich hohen öffentlichen Neuverschuldung sein dürfte, so verlangt die Sanierung der öffentlichen Haushalte doch eine weit umfassendere finanzpolitische Konzeption. Entschieden werden muß, in welchem Zeitraum die Verschuldung in welchem Ausmaß verringert und ob die Sanierung durch Erhöhung der Einnahmen oder durch Senkung der Ausgaben angestrebt werden soll. Und geprüft werden muß, welche Einnahmen bzw. welche Ausgaben überhaupt zur Disposition stehen. Dabei sind die politischen, ökonomischen und sozialen Konsequenzen

der möglichen Sanierungsstrategien zu bedenken; sie bilden ein entscheidendes Kriterium für die Neuorientierung der Finanzpolitik.

Diesem Fragenkreis, der alle öffentlichen Aktivitäten gleichermaßen betrifft, war die 51. Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer im Frühjahr 1983 gewidmet. Wissenschaftler und Praktiker aus der ganzen Bundesrepublik haben sich des ebenso aktuellen wie brisanten Themas angenommen, um Problemanalysen und Lösungsalternativen zu erarbeiten. Die lebhafteste und daher oftmals kontroverse Diskussion der Referate belegt auf jeden Fall das große Interesse der Tagungsteilnehmer; sie bildet aber auch ein Indiz dafür, daß die deutsche Finanzpolitik in den kommenden Jahren schwierige Aufgaben zu meistern haben wird.

Die redaktionelle Bearbeitung und Koordination der einzelnen Beiträge dieses Bandes lag in den Händen von Frau Rechtsassessor Else Kirchhof und Herrn Diplom-Volkswirt Albert Peters, denen auch an dieser Stelle herzlich gedankt sei.

Hans Herbert v. Arnim

Konrad Littmann

Inhaltsverzeichnis

I. Eröffnung

Begrüßung durch den Prorektor der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Professor Dr. <i>Dieter Duwendag</i>	9
Eröffnung durch den Finanzminister des Saarlandes, Professor Dr. <i>Gerhard Zeitel</i> , Saarbrücken	15
Einführung durch Professor Dr. <i>Hans Herbert v. Arnim</i> , Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	25

II. Vorträge und Diskussionsbeiträge

1. Wirtschaftswachstum, Konjunktur und öffentliche Finanzen Von Professor Dr. <i>Konrad Littmann</i> , Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	31
2. Der Konsolidierungsbedarf von Bund und Ländern Von Dr. <i>Eberhard Thiel</i> , HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg	51
3. Der Konsolidierungsbedarf in den Systemen der sozialen Sicherung Von Ministerialdirektor Dr. <i>Werner Tegtmeier</i> , Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn	67
Diskussion: Bericht von <i>Albert Peters</i>	105
4. Der Konsolidierungsbedarf der kommunalen Ebene Von Beigeordnetem <i>Hans-Joachim Schäfer</i> , Deutscher Städtetag, Köln 107	
5. Konsolidierung durch Erhöhung von Steuern und Abgaben? Von Professor Dr. <i>Klaus Mackscheidt</i> , Universität Köln	145
6. Konzepte zur Begrenzung von Steuern und Staatsausgaben Von Professor Dr. <i>Cay Folkers</i> , Universität Stuttgart-Hohenheim ...	163
Diskussion: Bericht von <i>Eberhard Hoffmann</i>	181

7. Ansätze, Chancen und Hemmnisse einer Drosselung öffentlicher Personalausgaben Von Professor Dr. <i>Hans Herbert v. Arnim</i> , Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	187
8. Ansätze, Chancen und Hemmnisse einer Drosselung öffentlicher Subventionen und Unterstützungszahlungen Von Professor Dr. <i>Karl-Heinrich Hansmeyer</i> , Universität Köln	213
9. Finanzkontrolle als Instrument rationaler Haushaltsführung Von Staatssekretär a. D. <i>Alois Schreiner</i> , Präsident des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz, Speyer	223
Diskussion: Bericht von <i>Else Kirchhof</i>	241
10. Mischfinanzierung als Hemmnis der Haushaltskonsolidierung? Von Dr. <i>Ernst Pappermann</i> , Stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages, Köln	245
11. Grenzen der Staatsverschuldung in einem demokratischen Rechtsstaat Von Professor Dr. <i>Paul Kirchhof</i> , Universität Heidelberg	271
12. Welchen Beitrag kann die Finanz- und Haushaltsplanung zur Haushaltskonsolidierung leisten? Von Professor Dr. <i>Eberhard Wille</i> , Universität Mannheim	283
Diskussion: Bericht von Dr. <i>Bernhard Wolf</i>	313
III. Schluß	
Schlußwort von Professor Dr. <i>Hans Herbert v. Arnim</i> , Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	319

I. Eröffnung

Begrüßung

**durch den Prorektor der Hochschule für Verwaltungs-
wissenschaften Speyer, Prof. Dr. Dieter Duwendag**

Sehr verehrter Herr Staatsminister,
meine sehr geehrten Damen und Herren!

Nach jedem Tagungs-Jubiläum folgt wieder der Alltag: Ich begrüße Sie recht herzlich zur 51. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule Speyer, dies zugleich in Vertretung des Rektors der Hochschule, Herrn Kollegen Quaritsch.

Sie werden es bemerkt haben: Unverkennbar ist ein gewisser Rückgang der diesjährigen Anzahl der Tagungsteilnehmer. Woran mag es liegen? Ich behaupte: an der Thematik der Tagung ganz gewiß nicht, denn diese gehört fraglos zu den wichtigsten und zugleich dornigsten Problemen, die vor uns liegen. Haushaltsexperten haben gemeint, der Rückgang der Teilnehmerzahl sei — siehe Tagungsthema! — selbst ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung durch Einsparung von konsumtiven Ausgaben, nämlich von Reisekosten. Und in der Tat mögen hier und da derartige Sachzwänge eine Rolle gespielt haben. Nun weiß allerdings jeder, wie willkürlich z. T. die Abgrenzung zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben ist. Ich nehme daher für Sie alle, die Sie uns die Ehre Ihres Besuchs geben, mit guten Gründen in Anspruch, daß die Aufwendungen für diese Tagung eine durchaus rentierliche Investition sind:

- Zu hören, was die Experten sagen,
- zu sehen, ob Andere bessere Argumente haben,
- abzuwägen, ob vielleicht beide recht haben,
- mitzudiskutieren, um den eigenen Standpunkt darzulegen,
- kurz also: den Blick zu öffnen für längerfristige Perspektiven und Lösungsansätze, wozu man am täglichen Arbeitsplatz eben leider nicht kommt.

Ich halte all dies für durchaus investive Leistungen, und ich lade Sie herzlich dazu ein.

Wir alle haben uns nur allzu rasch daran gewöhnt, mit steigenden Staatsausgaben und hohen öffentlichen Defiziten zu leben. In wirtschaftlich turbulenten Zeiten im In- und Ausland war dies ein bequemer Weg, um Härten aufzufangen und den Anpassungsdruck zu mildern. Es ist noch gar nicht so lange her, da gab es so etwas wie eine Vollbeschäftigungsgarantie des Staates, wurde die Belastbarkeit der Wirtschaft getestet und das soziale Netz immer engmaschiger geknüpft. Und wir alle haben Jahr für Jahr stets mehr als ein Viertel des Sozialprodukts aus dem Ausland importiert, z. B. 1982 Güter und Dienstleistungen im Werte von fast 500 Mrd. DM.

All dies mußte finanziert werden: durch den Abbau von Währungsreserven, durch den unverhofft großen Geldsegen der Bundesbankgewinne in den letzten Jahren, und vor allem durch einen rapiden Anstieg der Staatsverschuldung im Inland, aber auch im Ausland. Wenn je ein Klischee zutreffend war, dann meine ich, dieses: „Daß wir über unsere Verhältnisse gelebt haben.“ Unbestreitbare Fakten sind: Der Staatskorridor wurde in kurzer Zeit erheblich ausgedehnt, die konsumtiven Ansprüche an das Sozialprodukt und an die öffentlichen Ausgaben sind sprunghaft gestiegen, und es wurden harte soziale Besitzstände geschaffen. Es wird sehr schwer sein, das „Konsumrad“ wieder zurückzudrehen; viel wäre schon gewonnen, wenn es zukünftig langsamer als bisher laufen würde — zugunsten der investiven Ausgaben. Denn der Anpassungsdruck, von dem ich eben sprach, ist geblieben, er ist unausweichlich: er wurde nur bisher zeitlich immer weiter verschoben. Inzwischen ist er aufgebrochen; Stichwort: „Konsolidierung“. Darüber geht unsere Tagung, speziell über die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen.

Ausgesprochen gut paßt in diesen Zusammenhang, daß wir zur Eröffnung der Tagung eine Persönlichkeit gewinnen konnten, die wissenschaftliche *und* praktische Kompetenz gleichermaßen in sich vereinigt, den Herrn Finanzminister des Saarlandes. Ich darf Sie, sehr verehrter Herr Staatsminister und Kollege *Zeitel*, herzlich begrüßen und danke Ihnen für Ihre Bereitschaft, die Tagung zu eröffnen. Namentlich willkommen heißen möchte ich sodann Herrn Landtagsabgeordneten *Schuler* (Rheinland-Pfalz), den Präsidenten der Oberfinanzdirektion Koblenz, Herrn Dr. *Geeb*, den Präsidenten des Landesrechnungshofs Rheinland-Pfalz, Herrn Staatssekretär a. D. *Schreiner*, den Vizepräsidenten des Bundesrechnungshofs, Herrn Dr. *Zavelberg*, und den Präsidenten des Bundes der Steuerzahler, Herrn Dr. *Feit* — fünf exemplarische Namen, und zugleich drei wichtige Bereiche für unser Thema: Parlament, Exekutive und Kontrolle. Stellvertretend für unsere ausländischen Gäste darf ich einen unserer treuesten Tagungsteilnehmer

aus dem Ausland begrüßen, nämlich Herrn Dr. *Grüner*, Sektionschef des österreichischen Bundesministeriums für Finanzen.

Mir bleibt zum Schluß ein herzliches Dankeschön an die wissenschaftlichen Leiter und Initiatoren dieser Tagung, an die Herren Kollegen *v. Arnim* und *Littmann*. Und ich füge sogleich hinzu, auch an die unsichtbaren Geister, die an der Vorbereitung der Tagung tatkräftig mitgewirkt haben. Sie alle haben ein interessantes und — wie ich meine — ausgewogenes Programm auf die Beine gestellt, und sie haben prominente und fachkundige Redner gewinnen können. Die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen ist eine Aufgabe für viele Jahre; zu hoffen bleibt, daß sie durch die Erkenntnisse dieser Tagung ein wenig beschleunigt wird.