



DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

EITRÄGE ZUR STRUKTURFORSCHUNG

HEFT 81 · 1984

Bernd Bartholmai, Oskar de la Chevallerie, Volker Meinhardt,
Frank Stille, Dieter Teichmann und Dieter Vesper

**Gesamtwirtschaftliche
und strukturelle Auswirkungen
von Veränderungen der Struktur
des öffentlichen Sektors**

Schwerpunktthema im Rahmen der
Strukturberichterstattung 1983

DUNCKER & HUMBLOT · BERLIN

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

gegründet 1925 als INSTITUT FÜR KONJUNKTURFORSCHUNG von Prof. Dr. Ernst Wagemann

1000 Berlin 33 (– Dahlem), Königin-Luise-Straße 5

VORSTAND

Präsident Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp (Vorsitzender)
Dr. h. c. Peter Lorenz · Dr. Siegfried Mann · Alois Pfeiffer
Elmar Pieroth (stellvertr. Vorsitzender) · Dr. Otto Schlecht

Kollegium der Abteilungsleiter*

Dr. Oskar de la Chevallerie · Dr. Doris Cornelsen · Dr. Fritz Franzmeyer
Prof. Dr. Wolfgang Kirner · Dr. Reinhard Pohl
Dr. Horst Seidler · Dr. Wolfgang Watter · Dr. Hans-Joachim Ziesing

KURATORIUM

Vorsitzender: Dr. Dieter Hiss
Stellvertretender Vorsitzender: Dr. Günter Braun

Mitglieder

Der Bundespräsident
Bundesrepublik Deutschland
Bundesministerium der Finanzen
Bundesministerium für Wirtschaft
Bundesministerium für Verkehr
Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen
Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
Bundesministerium für Forschung und Technologie
Land Berlin
Senator für Wissenschaft und Forschung
Senator für Wirtschaft und Verkehr
Senator für Arbeit und Betriebe
Senator für Bundesangelegenheiten
Freistaat Bayern, vertreten durch das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr
Freie und Hansestadt Hamburg, vertreten durch die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft
Land Niedersachsen, vertreten durch das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft und Verkehr
Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr
Land Baden-Württemberg, vertreten durch das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr
Deutsche Bundesbank
Deutsche Bundesbahn
Bundesanstalt für Arbeit
Wirtschaftsvereinigung Bergbau
Christlich-Demokratische Union Deutschlands
Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Freie Demokratische Partei
Deutscher Gewerkschaftsbund, Düsseldorf
Industriegewerkschaft Metall, Frankfurt a.M.
Berliner Bank Aktiengesellschaft
Berliner Pfandbrief-Bank
Industriekreditbank Aktiengesellschaft — Deutsche Industriebank
Berliner Industriebank Aktiengesellschaft
Berliner Kraft- und Licht (Bewag)-Aktiengesellschaft
Elektrowerke Aktiengesellschaft
Vereinigung der Freunde des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung

Persönliche Mitglieder

Dr. Karl-Heinz Narjes
Werner Alfred Zehden

* Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

**Gesamtwirtschaftliche
und strukturelle Auswirkungen
von Veränderungen der Struktur
des öffentlichen Sektors**

**Schwerpunktthema im Rahmen der
Strukturberichterstattung 1983**

Von

**Bernd Bartholmai, Oskar de la Chevallerie, Volker Meinhardt,
Frank Stille, Dieter Teichmann und Dieter Vesper**



DUNKER & HUMBLLOT · BERLIN

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00
BTX-Systemnummer • 2 99 11 #
Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.
Verlag Duncker & Humblot, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41. Alle Rechte vorbehalten.
Druck: 1984 bei ZIPPEL-DRUCK, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.
Printed in Germany.
ISBN 3 428 05739 2

INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Seite</u>
Teil I: Struktur und Entwicklung des öffentlichen Sektors	1
1 Zur Rolle des Staates	1
1.1 Formen staatlicher Einflußnahme	1
1.2 Legitimationsaspekte der Staatstätigkeit	3
1.3 Institutionelle Rahmenbedingungen und ihre Veränderungen	9
2 Indikatoren zur Staatstätigkeit	15
2.1 Gebietskörperschaften und Sozialversicherung	15
2.2 Öffentliche Unternehmen	23
3 Veränderungen in der Ausgabenstruktur	26
3.1 Staatsverbrauch	26
3.2 Öffentliche Investitionen	33
3.3 Transferausgaben	36
3.4 Veränderungen nach Haushaltsebenen	42
4 Veränderungen in der Einkommensstruktur	48
4.1 Steueraufkommen	48
4.2 Exkurs: Zu den Bemessungsgrundlagen der Gewinnentwicklung	57
4.3 Gebühren und sonstige Einnahmen	68
4.4 Einnahmen der Sozialversicherung	71
5 Staatsverschuldung	75
Teil II: Wirkungen ausgewählter Staatsaktivitäten	80
1 Gewichtsverlagerungen in der Infrastruktur	80
1.1 Anlageinvestitionen des Staates und Infrastrukturkapital	81
1.2 Brutto-, Netto- und Ersatzinvestitionen in den staatlichen Aufgabenbereichen	88
1.3 Beschäftigte und Kapitalintensität	90

		<u>Seite</u>
1.4	Kosten staatlicher Leistungserstellung und ihre Finanzierung	93
1.5	Auswirkungen von Gewichtsverlagerungen in der Infrastruktur auf Produktion und Beschäftigung	97
2	Besteuerung und Subventionierung der Unternehmen	99
2.1	Indirekte Besteuerung und Subventionierung	102
2.1.1	Die Entwicklung für den gesamten Unternehmensbereich	103
2.1.2	Subventionierung nach sechs Wirtschaftsbereichen im Rahmen der VGR	107
2.1.3	Indirekte Besteuerung und Subventionierung der Wirtschaftszweige für zwei ausgewählte Jahre	108
2.2	Direkte Besteuerung und Steuervergünstigungen	114
2.2.1	Die Entwicklung für den gesamten Unternehmensbereich	116
2.2.2	Direkte Steuern und Steuervergünstigungen der Wirtschaftszweige für zwei ausgewählte Jahre	119
2.3	Zusammenfassende Darstellung von Besteuerung und Subventionierung der Wirtschaftszweige	122
2.4	Ziele und Instrumente der Subventionspolitik	125
2.4.1	Zielanalyse	125
2.4.2	Instrumente der Subventionspolitik	128
2.4.3	Ziel-Wirtschaftszweig-Analyse	130
2.4.4	Bewertung der Subventionen nach dem Kriterium "investiv/konsumtiv"	133
2.4.5	Bewertung der Subventionen nach dem Kriterium der Infrastrukturnähe	133
2.5	Bewertung der Subventionspolitik	135
2.6	Ein Katalog abbauwürdiger Subventionen	138
3	Förderung im Bereich Wohnungs- und Städtebau	144
3.1	Direkte Förderung des Wohnungsbaus	144
3.1.1	Förderungsziele und Förderungsformen	144
3.1.2	Probleme bei der Zielerreichung und der Finanzierung	148
3.1.3	Die jüngsten Kurskorrekturen und deren Wirkungen	155
3.1.4	Zielkonflikte bestehen fort, Finanzierungsprobleme verschärfen sich	158
3.1.5	Ansatzpunkte für eine Verminderung der Subventionsintensität	167

	<u>Seite</u>
3.2	Steuerliche Regelungen für den Wohnungsbau 170
3.2.1	Entlastungswirkungen und Vergünstigungen 170
3.2.2	Steuerentlastungen nach Investorengruppen 172
3.2.3	Steuerentlastungen und Staatshaushalt 179
3.2.3.1	Entwicklung der Einkommensteuer im Zusammenhang mit dem Wohnungsbau 179
3.2.3.2	Kompensatorische Effekte aus Umsatz- und Verkehrsteuern 186
3.2.4	Ansatzpunkte für eine effizientere Gestaltung des Steuerrechts 194
3.3	Förderung im Bereich des Städtebaus 201
4	Soziales Sicherungssystem 216
4.1	Entwicklung des sozialen Sicherungssystems 216
4.1.1	Änderungen des Sozialrechts 216
4.1.2	Demographische Veränderung 217
4.1.3	Veränderungen der ökonomischen Rahmenbedingungen 218
4.2	Auswirkungen des sozialen Sicherungssystems 219
4.2.1	Die Problematik der indirekten Auswirkungen 219
4.2.2	Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung 222
4.2.3	Auswirkungen auf die Einkommenslage der privaten Haushalte 227
4.2.4	Auswirkungen auf die Ersparnisbildung und das Kapitalangebot 233
5	Staatliche Aktivitäten und konjunkturelle Entwicklung 240
5.1	Koordinationsprobleme der Wirtschaftspolitik 240
5.2	Wirkungsprobleme der Finanzpolitik 242
5.3	Meßprobleme der Finanzpolitik 243
5.4	Impulse der Finanzpolitik 244
5.5	Beurteilung 254
5.6	Staatsverschuldung und "crowding-out" 255

VERZEICHNIS DER TABELLEN

Die Ziffern vor dem Schrägstrich beziehen sich auf die Abschnitte
im Text

Seite

Teil I

2.1/1	Indikatoren der Staatstätigkeit	17
2.1/2	Ausgaben und Einnahmen des Staates - Staat insgesamt	18
2.1/3	Ausgaben und Einnahmen des Staates - Gebietskörperschaften	19
2.1/4	Ausgaben und Einnahmen des Staates - Sozialversicherung	20
3.1/1	Staatsverbrauch der Gebietskörperschaften nach Aufgabenbereichen	28
3.1/2	Personalausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen	29
3.1/3	Beschäftigung im staatlichen Bereich	31
3.2/1	Bruttoinvestitionen des Staates nach Aufgabenbereichen	35
3.3/1	Staatliche Transferausgaben	38
3.3/2	Soziale Leistungen	41
3.4/1	Ausgaben und Einnahmen des Staates - Bund	45
3.4/2	Ausgaben und Einnahmen des Staates - Länder	46
3.4/3	Ausgaben und Einnahmen des Staates - Gemeinden	47
4.1/1	Entwicklung und Struktur des Steueraufkommens	50
4.1/2	Expansionsgewinne und -verluste nach Steuerarten in Relation zum nominalen Bruttonettoprodukt	52
4.1/3	Steuerquote und Aufkommenselastizität der Lohnsteuer	54
4.3/1	Gebühren und Vermögenseinkommen des Staates	70
4.4/1	Sozialbeiträge der privaten Haushalte an den Staat - Mrd. DM	72
4.4/2	Sozialbeiträge der privaten Haushalte an den Staat in vH	73

Teil II

1.1/1	Bruttoanlageinvestitionen in den staatlichen Aufgabenbereichen zu Preisen von 1976	82
1.1/2	Bruttoanlagevermögen in den staatlichen Aufgabenbereichen zu Preisen von 1976	86
1.2/1	Brutto-, Netto- Ersatzinvestitionen in den staatlichen Aufgabenbereichen zu Preisen von 1976	89
1.3/1	Indikatoren der Infrastruktur in den staatlichen Aufgabenbereichen	91
1.3/2	Kapitalintensität in den staatlichen Aufgabenbereichen	92
1.4/1	Kosten staatlicher Leistungserstellung und ihre Finanzierung	95
2.1/1	Subventionen ausgewählter Wirtschaftsbereiche	100
2.1/2	Indirekte Besteuerung und Subventionierung der Unternehmen	104
2.1/3	Indirekte Besteuerung und Subventionierung der Unternehmen - Produktionssteuern einschließlich Mehrwertsteuer - 1970	109
2.1/4	Indirekte Besteuerung und Subventionierung der Unternehmen - Produktionssteuern ohne Mehrwertsteuer - 1970	110
2.1/5	Indirekte Besteuerung und Subventionierung der Unternehmen - Produktionssteuern einschließlich Mehrwertsteuer - 1976	111
2.1/6	Indirekte Besteuerung und Subventionierung der Unternehmen - Produktionssteuern ohne Mehrwertsteuer - 1976	112
2.2/1	Gewinnbesteuerung der Unternehmen und Subventionierung	117
2.2/2	Direkte Unternehmensbesteuerung und Steuervergünstigung nach Wirtschaftszweigen	120
2.3/1	Besteuerung und Subventionierung nach Wirtschaftsbereichen	123
2.4/1	Subventionen des Bundes nach Zielen	127
2.4/2	Subventionen des Bundes nach Zielen und Instrumenten	129
2.4/3	Subventionen des Bundes nach ausgewählten Wirtschaftszweigen und wirtschaftspolitischen Zielen - absolute Werte -	131
2.4/4	Subventionen des Bundes nach ausgewählten Wirtschaftszweigen und wirtschaftspolitischen Zielen - Struktur und Entwicklung -	132

	<u>Seite</u>
2.4/5	Infrastrukturbezogene Aufteilung der Subventionen des Bundes nach ausgewählten Wirtschaftszweigen - Vergleich 1970, 1980 und 1982 -
	134
2.5/1	Vorschläge zur Streichung von Subventionen
	140
3.1/1	Förderungsvolumen im sozialen Wohnungsbau seit 1960
	149
3.1/2	Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus seit 1960
	151
3.1/3	Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus seit 1960 - Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern
	152
3.1/4	Mietenentwicklung im sozialen Wohnungsbau
	160
3.1/5	Entwicklung von Kosten, Mieten und Subventionen im sozialen Wohnungsbau
	161
3.1/6	Entwicklung von Kosten, Lasten und Subventionen bei der Eigentumsförderung
	164
3.1/7	Entwicklung des Finanzaufwandes für den sozialen Wohnungsbau bei konstantem Förderungsvolumen bis zum Jahre 1990
	166
3.2/1	Wohnungsbauleistung und fiskalischer Aufwand
	173
3.2/2	Einkünfte natürlicher Personen aus Vermietung und Verpachtung im Jahre 1977
	180
3.2/3	Berechnungsschema der Steuerausfälle bei der Pauschalbesteuerung
	183
3.2/4	Fortschreibung der Einkommensteuerentlastungen für den Wohnungsbau von 1977 bis 1983
	185
3.2/5	Steuereinnahmen und -ausfälle für einen Wohnungs- baujahrgang (Modellbetrachtung nach neuem Steuerrecht)
	189
3.2/6	Steuereinnahmen und -ausfälle für einen Wohnungs- baujahrgang bei Berücksichtigung wahrscheinlicher Nutzungsänderungen
	191
3.2/7	Kumulierter steuerlicher Effekt im zeitlichen Verlauf - Steuereinnahmen/-ausfälle aus Ein- kommensteuer, Umsatz- und Grunderwerbsteuer
	193
3.2/8	Steuereinnahmen und -ausfälle für einen Wohnungs- baujahrgang (eigengenutzter Wohnraum) bei Über- gang zur Investitionsgutlösung
	196
3.2/9	Kumulierter einkommensteuerlicher Effekt für eigengenutzten Wohnraum bei Übergang zur Normalbesteuerung
	197
3.3/1	Öffentlich geförderte Wohnungen im Zuge von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen
	206

	<u>Seite</u>
3.3/2 Bautätigkeit in Sanierungs- und Entwicklungsge- bieten - genehmigte Bauvorhaben im Hochbau	206
4.1.3/1 Soziale Leistungen an private Haushalte	219
4.2.3/1 Einkommensverteilung und -umverteilung der pri- vaten Haushalte in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (in Mrd.DM)	225
4.2.3/2 Einkommensverteilung und -umverteilung der pri- vaten Haushalte in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (in vH)	226
4.2.3/3 Einkommensverteilung und -umverteilung in sozialer Gruppierung	229
4.2.3/4 Einkommensverteilung und -umverteilung der pri- vaten Haushalte nach der Einkommenshöhe	230
4.2.4/1 Geldvermögen	235
4.2.4/2 Vermögensstatistik - Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten	238
4.2.4/3 Geldvermögen der öffentlichen Haushalte und Schwankungsreserven der Rentenversicherung	239
5.4/1 Nachfrageimpulse des Staates - Staat insgesamt	248
5.4/2 Nachfrageimpulse des Staates - Bund	249
5.4/3 Nachfrageimpulse des Staates - Länder	250
5.4/4 Nachfrageimpulse des Staates - Gemeinden	251
5.4/5 Nachfrageimpulse des Staates - Gebietskörperschaften	252
5.4/6 Nachfrageimpulse des Staates - Sozialversicherung	253

VERZEICHNIS DER SCHAUBILDER

		<u>Seite</u>
Teil II		
1.1/1	Anlageinvestitionen und Bruttoanlagevermögen des Staates 1960 bis 1982	87
2.1/1	Subventionen in vH der indirekten Steuern	105
3.1/1	Finanzierungsstruktur der geförderten Mehrfamilienhäuser (1. Förderungsweg)	149
3.3/1	Städtebauförderungsmittel des Bundes 1971 - 1981 (ohne Länder- und Gemeindeanteil)	205
4.2.3/1	Relative Transfersalden der Selbständigen-Haushalte und der Arbeitnehmer-Haushalte 1975 und 1980	231
5.4/1	Nachfrageimpulse des Staates und Auslastungsgrad des Produktionspotentials	247

Teil I : Struktur und Entwicklung des öffentlichen Sektors

1 Zur Rolle des Staates

1.1 Formen staatlicher Einflußnahme

Hochentwickelte Volkswirtschaften sind in der Regel durch einen großen Anteil der von den öffentlichen Haushalten übernommenen Aufgaben gekennzeichnet. Mit wachsendem Wohlstand und fortschreitender Arbeitsteilung tritt die Nachfrage nach Gütern des gehobenen Bedarfs in den Vordergrund; hierzu zählen auch zahlreiche "öffentliche" Güter (Bildung, Wissenschaft, Kultur und Gesundheit, aber auch die Auslagerung häuslicher Dienste wie Kindererziehung oder Altenpflege). Einmal steigt das individuelle Bedürfnis nach Nutzung solcher Angebote, zum anderen zwingen ökonomische Bedingungen - erhöhte berufliche Mobilität, technischer Fortschritt - dazu. Offen bleibt die Frage, ob in jedem Falle die Leistungsbereitstellung in staatlicher Regie erfolgen muß oder ob nicht andere, effizientere Organisationsformen denkbar sind.

Schon hier zeigt sich, daß jeder Versuch, den Umfang des staatlichen Einflusses auf die ökonomischen Aktivitäten einer Volkswirtschaft und deren Rückwirkungen auf den öffentlichen Sektor abzuschätzen, mit großen Schwierigkeiten verbunden ist.

Die Art der Zuordnung und damit auch der numerische Ausweis des Staatseinflusses hat nicht nur formalen Charakter, sondern Auswirkungen auf die Höhe und Struktur des Sozialprodukts. Wird z.B. ein Theater im Rahmen des Staatskontos geführt, sind die laufenden Kosten dieses Theaters - sofern sie nicht durch den Verkauf von Eintrittskarten gedeckt werden - Bestandteil des Staatsverbrauchs, während der Kauf der Eintrittskarten als private Konsumausgabe definiert ist. Wird das gleiche Theater hingegen als wirtschaftliches Unternehmen geführt, so wird auf der Verwendungsseite der Sozialproduktberechnung nur der private Konsum berührt. Ebenso sind die Kriterien für die Abgrenzung der nicht zum Staatssektor zählenden parafiskalischen Einrichtungen oftmals nicht eindeutig. So werden von den Kirchen

zum großen Teil öffentliche Aufgaben erfüllt (wie karitative Tätigkeiten) und auch die Finanzierungsquellen haben überwiegend Zwangscharakter (Kirchensteuer). Ähnliches gilt für Kindergärten, Altenheime usw., die von privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter getragen werden.

Im System der Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes umfaßt der Sektor Staat neben den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden die Sozialversicherungsträger, das ERP-Sondervermögen des Bundes und den Lastenausgleichsfond. Hinzu kommen Zweckverbände und Organisationen ohne Erwerbscharakter, deren Mittel vornehmlich aus öffentlichen Abgaben stammen und die Aufgaben von Hoheits- und Kämmerereiverwaltungen erfüllen (z.B. Kommunale Schulzweckverbände, nicht aber Zweckverbände etwa im Bereich der Energieversorgung).

Nicht zum Sektor Staat zählen hingegen die im Eigentum von Bund, Ländern, Gemeinden und der Sozialversicherung befindlichen Unternehmen (Kommunale Versorgungs- und Verkehrsunternehmen, Deutsche Bundesbahn, Deutsche Bundespost usw.), ebenso wenig die Wohnungsbauförderungsanstalten der Länder. Ebenfalls nicht erfaßt sind Kirchen, politische Parteien, Berufsverbände. Die im Besitz oder unter Kontrolle des Staates befindlichen Einrichtungen werden dann dem Unternehmenssektor zugerechnet, wenn sie "andere als eindeutig staatliche Aufgaben"¹⁾ wahrnehmen.

Quantifizierbar sind nur Teilbereiche der staatlichen Einflußnahme auf den Wirtschaftskreislauf, vergleichsweise einfach jene, die in monetären Größen (Ausgaben und Einnahmen) ihren Ausdruck finden. Mitunter können "hoheitliche" Interventionen in Form von Gesetzen u.ä. stärkere Verhaltensänderungen bei den Wirtschaftssubjekten hervorrufen als finanzielle Anreize bzw. Abgaben. Beiden Interventionsformen ist gemein, daß sie die Rahmenstruktur des Systems, die Marktregeln und die Verhaltensparameter der Wirtschaftssubjekte verändern. Aus funktionaler Sicht steht dahinter die klassische Einteilung der staatlichen Aktivitäten auf der Allokations-, Stabilisierungs- und Distributionsebene. Mit der Beeinflussung der Marktparameter ist in der Regel eine Korrektur der prozessualen Schwankungen oder die Behebung friktioneller Störungen in Sektoren oder Regionen intendiert. Diese Eingriffe können konjunktur- oder strukturpolitisch motiviert sein; Überlappungen von Allokations- und Stabilisierungsfunktion sind dabei häufig.

Unterscheidungsmerkmal ist vor allem die Befristung der Maßnahmen und damit auch der Wirkungsumfang. Stabilisierungspolitische Eingriffe zielen weniger auf eine Veränderung der Rahmenbedingungen, sondern auf eine zeitliche Verschiebung von Vorhaben, um eine gewisse Glättung der prozessualen Ausschläge zu erreichen. Eine Veränderung der Verhaltensweisen auf längere Sicht wird, jedenfalls gedanklich, nicht angestrebt. Strukturpolitische Interventionen hingegen sind in der Regel längerfristiger Natur und darauf ausgerichtet, Strukturen auf Dauer zu verändern. Beispiele sind die Erhöhung der Innovationsfähigkeit, Erschließung neuer Wachstumsfelder, Einleitung von Substitutionsprozessen. In umgekehrter Richtung wirken "disincentives" in Form von Innovations- und Investitionshemmnissen.

Neben diesen beiden grundsätzlichen Interventionstypen hat der Staat die Möglichkeit, über Beteiligungen an Unternehmen Einfluß auf die strukturelle Entwicklung zu nehmen. Die Schwerpunkte der öffentlichen Unternehmen liegen in infrastrukturnahen Bereichen wie Versorgung, Verkehr und Wohnungswesen, aber auch im Kreditwesen und - Ausfluß der historischen Entwicklung - im industriellen Sektor. Die Spannweite reicht von Unternehmen, die ausschließlich Aufgaben "im öffentlichen Interesse" wahrnehmen, bis hin zu Unternehmen, die im Wettbewerb zu rein privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen stehen.

1.2 Legitimationsaspekte der Staatstätigkeit

Eine realitätsbezogene Einschätzung der Rolle des Staates in hochkomplexen Wirtschaftssystemen muß davon ausgehen, daß eine privatwirtschaftlich organisierte, über den Markt absetzbare Produktion nicht immer eine effiziente Versorgung bzw. Verteilung sichert. Es gibt zahlreiche staatliche Aktivitäten, denen für die wirtschaftliche Entwicklung eine Basisfunktion zukommt. Es existieren Marktunvollkommenheiten, ebenso gibt es das Faktum, daß die Vielfalt von gesetzlichen Vorschriften ein Instrument des Interessenschutzes bzw. Ausdruck der Notwendigkeit von Koordination und Kooperation bei widerstreitenden Interessen ist. Eine wesentliche Staatsaufgabe ist es auch, ein soziales Klima zu schaffen, in dem Konflikte ohne große Reibungen demokratisch geregelt werden können. Übersehen werden darf auch nicht, daß Höhe und Umfang der Staatsaktivitäten Ausdruck der gesellschaftlich und politisch fixierten Wertvorstellungen sind, die sich