

Die Entwicklung der Staatsaufgaben in Deutschland

Eine Analyse der öffentlichen Aktivität
in ihrer Abhängigkeit vom wirtschaftlichen Wachstum

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
(Dr. rer. pol.)

an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

vorgelegt

von

Diplom-Volkswirt Otto Weitzel

aus

Merseburg/Saale

VORWORT

Die vorliegende Arbeit entstand auf Anregung von Professor Dr. Horst Claus Recktenwald, dem ich für sein stetes förderndes Interesse, seine wissenschaftliche Betreuung und seine großzügige finanzielle Unterstützung in außerordentlichem Maße verpflichtet bin. Er ermöglichte es auch, daß mir die Herren Eberle, Eckstein, Fiehn und Dr. Schindler bei der Beschaffung und Aufbereitung des statistischen Materials zur Hand gehen konnten, denen an dieser Stelle für ihre tatkräftige Hilfe mein verbindlichster Dank ausgesprochen sei. Das gleiche gilt für die "Stiftung Volkswagenwerk", die in einem kritischen Augenblick, als die Arbeit meine ganze Konzentration erforderte, mit einem Stipendium für meinen Lebensunterhalt aufkam. Last not least sei endlich Professor Dr. Walter G. Hoffmann gedankt, der mir wertvolle und entscheidende empirische Unterlagen aus seinem Werk "Das Wachstum der Deutschen Wirtschaft seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts" lange vor der Veröffentlichung dieser Publikation in uneigennütziger Weise zur Verfügung stellte. Hierdurch wurde nicht nur der Werdegang der Studie wesentlich beschleunigt, sondern in vielen Belangen bilden die Forschungsergebnisse Prof. Hoffmanns überhaupt erst die Grundlage für die vorliegende Untersuchung.

Referent: Professor Dr. H. C. Recktenwald

Korreferent: Professor Dr. E. Heuß

Tag der mündlichen Prüfung: 29. 11. 1967

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Einleitung	1
A. TERMINOLOGISCHE GRUNDLAGEN - BEGRIFFE UND ABGRENZUNGEN	
I. Kriterien zur theoretischen Begriffsbestimmung der öffentlichen Ausgaben	9
II. Die öffentlichen Ausgaben - statistische Definitionen	12
III. Messungsprobleme des Ausgabenwachstums im öffentlichen Bereich	16
IV. Die Wachstumsstadien als historische Grundlage der Analyse	25
B. DAS WACHSTUM DER ÖFFENTLICHEN AUSGABEN IN DEUTSCHLAND IN HISTORISCH-STATISTISCHER SICHT	
I. Die deutsche Finanzwirtschaft vor der Reichsgründung	
1. Der kollektive Bereich in der Traditionellen Gesellschaft	31
2. Die öffentlichen Ausgaben im Anlaufstadium zum wirtschaftlichen Wachstum	33
3. Der Staat in der Aufstiegsphase ("take off")	35
II. Die finanzwirtschaftliche Entwicklung nach der Reichsgründung bis zur Gegenwart: Eine historische Skizze auf dem Hintergrund der deutschen Finanzgeschichte	38
1. Das Wachstum der Staatsausgaben von der Reichsgründung bis zur Gegenwart: Eine historische Skizze auf dem Hintergrund der deutschen Finanzgeschichte	38
2. Die Dynamik des öffentlichen Sektors im Lichte verschiedener Definitionskriterien	46
3. Die Relativierung des staatswirtschaftlichen Expansionstrends an verschiedenen Bezugs- und Maßgrößen	51
III. Der Anteil des Staates an den Ressourcen der Volkswirtschaft	
1. Der kollektive Verbrauch von Produktionsfaktoren	58
2. Der versteckte öffentliche Bedarf	65

	Seite
IV. Die Verzweigungen des kollektiven Sektors im System der Marktwirtschaft	
1. Die halbstaatlichen Institutionen: Sozialversicherung, Parafisci und öffentliche Unternehmungen	71
2. Die Entwicklung des umfassenden kollektiven Bereichs - eine globale und strukturelle Betrachtung	80
C. DIE TREIBENDEN KRÄFTE DER ENTWICKLUNG - EINE QUALITATIVE UNTERSUCHUNG	
I. Permanente und akzidentelle Faktoren - endogene und exogene Einflußgrößen	83
II. Die Wirkungen endogen-permanenter Determinanten	
1. Der wachsende Wohlstand	
a) Der Faktor der Einkommensteigerung in globaler Betrachtung	85
b) Die Einkommenselastizität der öffentlichen Dienste	87
2. Technisierung, Kommerzialisierung und Industrialisierung des Wirtschaftslebens	
a) Die Technik als unmittelbarer Nachfragestimulator - extensive und intensive Ausweitung der öffentlichen Dienste	90
b) Industrialisierung und Kommerzialisierung des Wirtschaftslebens. Die Technik als indirekter Nachfragekatalysator	92
c) Die sozialen Kosten der volkswirtschaftlichen Produktion ("social costs") als Spezialproblem der Industrialisierung	95
d) Die Technik als Kostenfaktor: die Produktivitätsschere zwischen öffentlichem und privatem Bereich (der "productivity lag")	100
III. Der Einfluß exogen-permanenter Bestimmungskomponenten	
1. Die Bevölkerungsexpansion	107
2. Das "Gesetz der progressiven Parallelität zwischen Staatsausgaben und Bevölkerungsmassierung"	110
3. Der Urbanisierungseffekt	114
4. Wandlungen in der Altersstruktur der Bevölkerung	120

IV. Die Rolle der exogen-akzidentellen Faktoren

1. Die Preisentwicklung als Expansionsfaktor der Staatsausgaben 124
2. Psychologische und soziologische - machtpolitische und ideologische Wandlungen 131
3. Kriege und der "displacement effect" 137
- V. Die Bedeutung der verschiedenen Ausgabeterminanten in den einzelnen Wachstumsstadien 142

D. DIE FUNKTIONALE STRUKTUR DER ÖFFENTLICHEN AUSGABEN

- I. Methodische und statistische Probleme einer Abgrenzung der Funktionalbereiche 151

II. Die funktionale Struktur der öffentlichen Ausgaben in der Anlauf- und Aufstiegsphase

1. Die funktionale Gliederung der Staatsausgaben im Übergangsstadium zum wirtschaftlichen Wachstum 153
2. Die funktionale Entwicklung in der Aufstiegsphase 163

III. Die Verwaltungszweige im Staatshaushalt nach der Reichsgründung

1. Der Bereich der öffentlichen Verwaltung 168
2. Das Kultur- und Bildungswesen 173
3. Das Sozial- und Gesundheitswesen 183
4. Der Sektor der wirtschaftlichen Entwicklung 195
5. Das Bau- und Siedlungswesen 207
6. Der öffentliche Schuldendienst 214
7. Der Verteidigungsbereich und die Besonderen Kriegsfolgelasten 220

IV. Zusammenfassende Betrachtung:

Die funktionale Entwicklung des öffentlichen Haushalts vom Anlaufstadium bis zur Massenkonsumgesellschaft 222

E. KRIEGSBEDINGTE UND ZIVILE STAATSAUSGABEN

- I. Die Entwicklung der militärischen und zivilen Ausgabenkategorien in der Anlauf- und Aufstiegsphase 235
- II. Der kriegsbedingte und der zivile Aufwand nach der Reichsgründung 239
- III. Die Struktur der kriegsbedingten Ausgaben von 1872 bis 1961 244
- IV. Eine funktionale Betrachtung des zivilen Finanzbedarfs 251

F. DIE EINKOMMENTHEORETISCHE STRUKTUR DER STAATSAUSGABEN

- I. Die einkommenstheoretische Gliederung der öffentlichen Ausgaben vor der Reichsgründung 257
- II. Die Entwicklung der öffentlichen Konsum-, Investitions- und Transferausgaben im Reife- und Massenkonsumzeitalter
 1. Der öffentliche Verbrauch 259
 2. Die Investitionen der Gebietskörperschaften 264
 3. Die Transferzahlungen der öffentlichen Hand 272
- III. Der Haushalt der Gebietskörperschaften von 1872 - 1962. Eine zusammenfassende Betrachtung unter einkommenstheoretischen Gesichtspunkten 278

G. DAS WACHSTUM DER ÖFFENTLICHEN AUSGABEN IN ENTWICKLUNGSTHEORETISCHER SICHT

- I. Einführung 283
- II. Die Ausdehnung des öffentlichen Sektors als Folge exogener Störungen
 1. Kriege als Expansionsfaktor der Staatswirtschaft 283
 2. Der "displacement effect" in säkularer Betrachtung 287

III. Das Wachstum der Staatstätigkeit als endogener Prozeß der wirtschaftlichen Entwicklung			
1. Das TIMMsche Verzögerungstheorem ("lag"-Theorem)	294	AER	American Economic Review-Pap = Papers and Proceedings
2. Eine Stadienlehre der öffentlichen Wirtschaft	299	BMF	Bundesministerium der Finanzen
		BzK	Beihfte zur Konjunkturforschung
IV. Zusammenfassung: Die Expansion der öffentlichen Ausgaben in Deutschland - eine nachträgliche Prognose	310	CED	Comittee for Development
		EDCC	Economic Development and Cultural Change
		ER	The Economic Record. The Journal of the Economic Society of Australia and New Zealand
H. SCHLUSSFOLGERUNGEN, VERGLEICHE UND AUSBLICK - ANSATZPUNKTE FÜR EINE POSITIVE THEORIE DER STAATSAUSGABEN		ESDR	Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches
I. Das säkulare Wachstum der öffentlichen Ausgaben - ein ökonomischer oder politischer Prozeß?	320	DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
		FA	Finanzarchiv
II. Ein internationaler Vergleich	331	FBPG	Forschungen zur brandenburgischen und preußischen Geschichte
III. Die Stadienlehre der staatswirtschaftlichen Entwicklung als Instrument einer positiven Finanztheorie	346	HdB	Handwörterbuch der Betriebswirtschaft
		HdF	Handbuch der Finanzwissenschaft
		HdSt	Handwörterbuch der Staatswissenschaften
IV. Jenseits des Massenkonsumzeitalters: Ein Blick in die Zukunft der modernen Industriestaaten	361	HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
		HJFWG	Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik
J. STATISTISCHER ANHANG: EINIGE KURZE ERLÄUTERUNGEN ZUR BE- RECHNUNGS- UND SCHÄTZUNGSMETHODIK DES EMPIRISCHEN ZAHLEN- MATERIALS	I-VIII	JEH	Journal of Economic History
		JbFH	Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik
K. LITERATURVERZEICHNIS		JbFS	Jahrbuch für Sozialwissenschaft
		JPE	The Journal of Political Economy
L. STATISTISCHES QUELLENVERZEICHNIS		NBER	National Bureau of Economic Research
		NTJ	National Tax Journal
M. VERZEICHNIS DER SCHAUBILDER UND TABELLEN		PAR	Public Administration Review
N. TABELLENANHANG		PF	Public Finance - Finances Publiques
		PMR	Productivity Measurement Review
		QJ	The Quarterly Journal
		RES	The Review of Economics and Statistics

• TERMINOLOGISCHE GRUNDLAGEN: BEGRIFFE UND ABGRENZUNGEN
=====

I. Kriterien zur theoretischen Begriffsbestimmung
der öffentlichen Ausgaben

Um die Staatsausgaben in ihrer Entwicklung und Struktur zu erfassen, ist es zweifelsohne zunächst notwendig, den Untersuchungsgegenstand begrifflich abzuklären. Die damit verbundene Aufgabe erscheint auf den ersten Blick relativ einfach, wenn man mit MASOIN juristisch-technisch definiert: "Die öffentliche Ausgabe ist ein Akt, durch den der Staat Einnahmen bestimmten Verwendungszwecken zuweist".¹⁾

Die Unzulänglichkeit dieses Begriffs wird jedoch sofort offenbar, wenn weiter zu der Debatte steht, wie unter ökonomischem Blickwinkel der Terminus "Staat" gegen den Privatssektor abzugrenzen sei. Schon ein föderativer Staatsaufbau wirft hierbei diffizile Aggregationsprobleme auf. Schier unüberwindlich gestalten sich aber die Schwierigkeiten, die aus einer Ausgliederung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben auf Sonderfonds, Nebenfisci, öffentlich-rechtliche Körperschaften und vor allem halbstaatliche Organisationen resultieren. "Häufig ist der private und der staatliche Bereich dabei so verzahnt, daß es schwer ist, eine klare Grenzlinie zu ziehen. Es entsteht ein Zwischenbereich, der von MANN mit "intermediäre Finanzgewalten" und in Frankreich mit "parafiscalité" bezeichnet wurde."²⁾

Eine wirtschaftstheoretisch befriedigende Lösung dieses Fragenkomplexes wäre eigentlich nur durch ein Kriterium gegeben, welches die Alimentierung aller wesensmäßig öffentlichen Aufgaben als Staatsausgaben ausweist. Gerade hier liegt jedoch das tiefere Problem, da bis heute keine allgemein akzeptierte normative Theorie der Staatstätigkeit existiert.³⁾ Vielfach herrscht deshalb in der Literatur die Meinung vor, daß eine generelle Definition nicht möglich sei und "in the most cases the 'correct' answer will depend in part upon the purposes of inquiry."⁴⁾

1) MASOIN, M. - Die öffentlichen Ausgaben, in: HdF, Bd. II, 2. Aufl., Tübingen 1956, S. 2

2) ALBERS, W. - Der Umfang der staatlichen Tätigkeit und ihre wirtschaftlichen Wirkungen, in: WMA, Bd. 77, II (1956), S. 184

3) In ähnlicher Diktion etwa: RECKTENWALD, Die Entwicklung ..., a. a. O., S. 200

4) HARRIS, L. C. - Government Expenditures: International Comparisons, in: Institut International de Finances Publiques (Hrsg.), Les effets économiques des dépenses publiques, Congrès de Rome 1956, Paris 1956, S. 93

Trotzdem soll veraucht werden, wenigstens in Umrissen eine allgemein gültige theoretische Konzeption zur Bestimmung der öffentlichen Ausgaben herauszukristallisieren. Willi ALBERS hat - unter veränderter Zielsetzung - einige Grundgedanken diskutiert, die zur Abgrenzung privater und kollektiver Leistungsorganisation in etwa herangezogen werden könnten.

Als ein mögliches Kriterium bietet sich ihm zufolge ¹⁾ das Merkmal der Substitution an: Wäre das Bedürfnis nach einem bestimmten wirtschaftlichen Gut so dringlich, daß es auch ohne staatliche Finanzierung oder gesetzliches Gebot produziert würde, so sind die Ausgaben hierfür dem privaten Bereich zuzuordnen. Vom wirtschaftstheoretischen Standpunkt aus vermag dieses Prinzip zu überzeugen, da ihm die nationalökonomischen Begriffe der Bedürfnisse und der Nachfrage zugrunde liegen. Praktisch ist es jedoch kaum anwendbar, "weil es - abgesehen von der Rechtsprechung - keine Tätigkeit des Staates gibt, die nicht auch schon einmal von Privaten ausgeübt worden wäre"²⁾. Die Ursache hierfür liegt in der Tatsache, daß einfach keine naturbedingte Trennung zwischen Gemeinschafts- und Individualbedarf existiert: "Not the needs .. are collective" - wie es LINDHOLM herausstellt - "but the methods of efficiently meeting them"³⁾.

Aus dieser geschichtlichen wie theoretischen Erfahrung ist zu schließen, daß die Privatinitiative wohl immer bis zu einem gewissen Grade - wenn auch unter Umständen mit geringerer Produktivität - anstelle der staatlichen Aktivität treten würde, niemand vermag nur zu entscheiden, in welchem Umfang! Öffentliche und private Ausgaben stehen damit in gegenseitiger komplementärer Wechselwirkung und sind nur in breiten Toleranzgrenzen sowie unter ganz bestimmten Prämissen einem der beiden Bereiche spezifisch zuzuordnen.

Um zu praktikableren, auch für den Statistiker zugänglicheren Kriterien zu gelangen, muß man deshalb wohl oder übel auf mehr formal-juristisch konzipierte Merkmale zurückgreifen. Eine Abgrenzung nach öffentlich-rechtlichen Institutionen drängt sich unter diesem Aspekt förmlich auf: Werden Ausgaben von Körperschaften getätigt, die hoheitliche Anordnungsbefugnisse besitzen, so sind diese als Staatsausgaben definiert. ⁴⁾ Anwendungsschwierigkeiten in Verfolgung dieses Prinzips entstehen aber vielfach daraus, daß gewisse Körperschaften staatliche und privatwirtschaft-

1) Vgl. ALBERS, Der Umfang ..., a.a.O., S.187

2) LITTMANN, K. - Zunehmende Staatstätigkeit und wirtschaftliche Entwicklung, Köln-Opladen 1957, S.35

3) LINDHOLM, R. W. - Public Finance, New York-Toronto-London, S.37

4) Vgl. ALBERS, Der Umfang ..., a.a.O., S.185

schaftliche Aufgaben zugleich ausführen (z.B. im Kammerwesen) und hoheits- und privatrechtliche Gesetznormen in ihren Statuten oft gleichmaßen vereint sind ¹⁾. Problematisch ist ferner in diesem Zusammenhang, daß in Deutschland öffentliche Institutionen in Erfüllung ihrer Aufgaben wahlweise auf privatrechtlicher (z.B. Bundespost) oder hoheitlicher Basis (z.B. Bundesbahn) mit dem Publikum kontrahieren können und die diesbezügliche juristische Ausgestaltung denn auch im nationalen Bereich ²⁾ wie im internationalen Vergleich ³⁾ zwischen beiden Alternativen vielfach variiert. Schließlich trägt zu einer gewissen Unschärfe des Kriteriums noch bei, daß manchmal eine bestimmte Wahlfreiheit der Individuen besteht, mit dem Hoheitsträger in Beziehung zu treten oder nicht. ⁴⁾ Das für die formal-juristische Abgrenzung entscheidende Prinzip der hoheitlichen Anordnungsbefugnis wird damit durchlöchert.

Es erscheint deshalb sinnvoll, mit dem Merkmal der "öffentlichen Mittelbeschaffung" noch eine zusätzliche Bedingung in die Analyse einzuführen. Hierdurch wird das Charakteristikum der "Hoheitlichkeit" von der Ausgaben- auch auf die Einnahmenseite übertragen, denn nach ALBERS ⁵⁾ sind als "öffentliche Mittel" nur diejenigen Einkünfte anzusehen, die einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft aufgrund ihrer hoheitlichen Gewalt zufließen. Gemäß dieser Definition bleiben sämtliche spezielle Leistungsentgelte außer Betracht, denen sich der einzelne Staatsbürger durch individuelle Wahlakte entziehen kann. ⁶⁾ Auch durch derartige Wahlakte wäre ja wiederum die Möglichkeit gegeben, den hoheitlichen Zwang zu umgehen oder zu unterlaufen. In uneingeschränktem Maße sind daher nur Steuern als "hoheitliche Einnahmen" zu bezeichnen, während Gebühren, Beiträge, ja selbst Pflichtversicherungen diesem Begriff nur zum Teil entsprechen.

1) Vgl. BENDER, B. - Allgemeines Verwaltungsrecht, 2.Aufl., Freiburg i.Br. 1956, S.82

2) Insbesondere auf dem Gebiet der kommunalen Wirtschaftseinrichtungen - die entweder als privatwirtschaftliche Unternehmen oder unselbständige Anstalten öffentlichen Rechts (Regiebetriebe) organisiert sein können - finden sich hier mannigfache Unterschiede.

3) Bekanntlich sind z.B. Bahn, Post und Nachrichtenwesen in den USA in privater Hand, in Europa aber verstaatlicht.

4) Selbst bei öffentlichen Unternehmungen, welche mit dem Publikum auf hoheitlicher Basis kontrahieren, ist die Benutzung ihrer Leistungen in der Regel freiwillig (Ausnahme: z.B. städtische Müllabfuhr, Schlachthöfe).

5) Vgl. ALBERS, Der Umfang ..., a.a.O., S.187/188

6) Dies sind die sog. "erwerbswirtschaftlichen" Gebühreneinnahmen des Staates (z.B. Gebühren für Krankenhäuser, Altersheime, Fachschulen usw., die nicht anfallen, wenn sich der einzelne nicht freiwillig dieser Einrichtungen bedient). Sie sind im Einzelfall methodisch und

Damit wurde folgende Kombination von Kriterien zur Bestimmung der Staatsausgaben herausgearbeitet: Die Ausgabe muß durch eine öffentlich-rechtliche Institution vorgenommen werden, die mit dem allgemeinen Publikum auf öffentlich-rechtlicher Basis kontrahiert. Die Ausgabenentscheidungen dieser Institutionen sollten eine hoheitliche Willensäußerung darstellen und durch Gesetz normiert sein; auch hat ihre Mittelbeschaffung - zumindest vorwiegend und wesensmäßig - durch hoheitlichen Zwang zu erfolgen. Fernerhin darf die hoheitliche Gewalt auf der Einnahmen- und Ausgaben-seite nicht in zu starkem Maße von einer Kontrahierungsfreiheit der Staatsbürger durchbrochen werden.

II. Die öffentlichen Ausgaben - statistische Definitionen

Nehmen wir die vorangegangenen theoretischen Überlegungen als Ausgangspunkt einer praktisch-statistischen Begriffsbestimmung, so ist im wesentlichen ohne weitere Begründung klar, daß die öffentlichen Unternehmen und die Parafisci nicht zum Staatssektor im engeren Sinne gerechnet werden können.

Nicht ganz so eindeutig hingenen liegen die Dinge bei den Sozialversicherungsanstalten. Einerseits sind diese öffentlich-rechtlichen Körperschaften in ihrer Mittelbeschaffung weitgehend mit hoheitlicher Zwangsgewalt ausgestattet, und ihre Ausgabebeurteilung - durch Gesetz fixiert - stellt einen hoheitlichen Akt dar. Zum anderen beruhen ihre Einnahmen aber auch in beachtlichem Umfang auf freiwilligen Beiträgen¹⁾ und sind überdies - trotz der Implikationen der modernen Produktivitätsrente - als direkte Kostenbeiträge zu ganz speziellen Staatsleistungen zu verstehen²⁾. Wegen der beiden letztgenannten Aspekte soll deshalb - in einer strengen Auslegung unserer Definitionskriterien - auch die Sozialversicherung aus dem engeren öffentlichen Bereich ausgeschlossen werden.

Fortsetzung Fußnote (6): statistisch nur sehr schwer von den "hoheitlichen" Gebühren zu trennen (z.B. Straf-, Zivilgerichtsgeldern). Beachte, daß man sich auch einer indirekten Steuer durch individuelle Wahlakte entziehen kann, doch stellen diese kein direktes Entgelt für eine staatliche Leistung dar (Ausnahme etwa: Kraftfahrzeugsteuer).

7) Vgl. hierzu unsere Ausführungen S.72

- 1) Z.B. besteht im Rahmen der Krankenversicherung vielfach die Wahlmöglichkeit, sich bei der AOK oder bei einer Betriebskrankenkasse versichern zu lassen. Noch bedeutsamer sind die freiwilligen Versicherungsleistungen bei der Altersversicherung (Zusatz-, Weiterversicherung)
- 2) Die Beiträge sind allerdings - wie andere Gebühren auch - nach der Rentenreform des Jahres 1956 nicht mehr kostendeckend. Die individuellen Beitragsleistungen bestimmen nur noch den relativen Rang des Einzelnen in der Rentenpyramide, nicht mehr - wie zuvor nach dem Ansparprinzip - die absolute Rentenhöhe. Diese richtet sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der jungen Generation (Versorgungsprinzip).

Damit sind eigentlich nur die geldmäßigen Aufwendungen der Gebietskörperschaften¹⁾ als Staatsausgaben zu klassifizieren, doch gilt selbst dies nicht vorbehaltlos und in uneingeschränktem Maße. Theoretisch wären aus den gebietskörperschaftlichen Finanzen auch alle erwerbswirtschaftlichen Gebühreneinnahmen²⁾ auszusondern sowie die Zins- und Tilgungszahlungen, welche ja offensichtlich aus einer rein privatrechtlichen Art der Einnahmenbeschaffung resultieren.³⁾ Zum Teil wegen statistischer Schwierigkeiten⁴⁾ - bezüglich der bedeutsameren Position des Schuldendienstes außerdem auch aus anderen Gründen⁵⁾ - sei jedoch auf ein derartiges Vorgehen verzichtet.⁶⁾

Die "öffentlichen" oder "Staatsausgaben"⁷⁾ - also jene Finanzmasse, der das Hauptinteresse unserer Untersuchung gilt - umschließen somit sämtliche monetären Leistungen der drei Ebenen, die an irgendwelche Personen oder Institutionen außerhalb dieses Bereichs gerichtet sind.⁸⁾ Dies gilt - entgegen unseren ursprünglichen theoretischen Ausführungen - unabhängig davon, ob diese Zahlungen aus Steuern, Gebühren, Beiträgen oder gar durch Kreditaufnahme gedeckt werden.⁹⁾ Es kommt demnach das sogenannte Brutto-

- 1) Dieser Begriff umfaßt die sog. "drei Ebenen", d.h. die Finanzwirtschaften des Bundes (Reiches), der Länder und Hausstädte sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände. Bezüglich einer genaueren Abgrenzung vgl. unsere Ausführungen im Stat. Anhang!
- 2) Über die schwierige Trennung zwischen "erwerbswirtschaftlichen" und "hoheitlichen" Gebühren vgl. Fußnote (6), S.11
- 3) Auch aus anderen Gründen (Problem der Doppelzahlungen) sind gegen die Einbeziehung der Zins- und Tilgungszahlungen in die Staatsausgaben Vorbehalte anzumelden. - Vgl. hierzu unsere Ausführungen S.47
- 4) Für die Zeit vor 1913 stehen nur unvollkommene Angaben über die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen zur Verfügung, die zudem in keiner Weise nach Funktionalbereichen aufgliedert sind. Zumindest die Strukturanalyse der öffentlichen Ausgaben würde durch eine Verwendung dieser bruchstückhaften Quellen fragwürdig (In gleicher Weise und mit gleicher Begründung verfahren ANDIC-VEVERKA, a.a.O., S.230).
- 5) Vgl. hierzu unsere Ausführungen S. 24 und S. 47/48
- 6) Im übrigen wird die Entwicklung der Gesamtausgaben auch unter Ausschuß der Zins- und Tilgungszahlungen kurz skizziert. - Vgl. hierzu unsere Ausführungen S. 47 ff.
- 7) Die beiden Termini sollen hinfort als synonyme Ausdrücke verwendet werden.
- 8) Die Ausgaben der Gebietskörperschaften sind damit nach dem Konzept der "Unmittelbaren Ausgaben" von Doppelzahlungen bereinigt. - Vgl. hierzu auch Stat. Anhang, S.
- 9) Unsere Definition des engeren staatswirtschaftlichen Bereichs deckt sich somit mit der im deutschen finanzwissenschaftlichen Schrifttum gebräuchlichen Abgrenzung. Lediglich in der schon erwähnten Publikation von ANDIC-VEVERKA, bei HOFFMANN (Das Wachstum .., a.a.O.) und im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden andere Wege beschritten (Einbeziehung der Sozialversicherung, Ausgliederung der Tilgungszahlungen, Gebühren und Beiträge u.a.m.).

prinzip der Budgetierung zur Anwendung.¹⁾ Abweichend von diesem Grundsatz werden lediglich die Zuweisungen an intermediäre Finanzgewalten und öffentliche Betriebe netto etatisiert.²⁾ Da mit solchen Zuschüssen in der Regel die öffentlichen Aufgaben dieser Institutionen bestritten werden,³⁾ erfassen die so definierten gebietskörperschaftlichen Ausgaben auch in erheblichem Umfang die kollektive Bedürfnisbefriedigung⁴⁾ im parafiskalischen Bereich.

Dennoch führt natürlich diese enge und streng theoretische Abgrenzung zu einem gewissen Formalismus, der den Blick für manche historische und ökonomische Vorgänge verdunkelt. So ist es zum Beispiel eine bekannte geschichtliche Tatsache, daß Reich und Bundesstaaten in der Bismarckschen Ära ungeheure Mittel - meist durch Kreditfinanzierung - zur Errichtung des deutschen Eisenbahnnetzes aufgewendet haben.⁵⁾ Auch die Gemeinden pumpten erhebliche Gelder in den Ausbau ihrer kommunalen Versorgungsunternehmen. Man kann nun nicht ohne weiteres behaupten, daß bei der weitaus engeren haushaltsrechtlichen Verflechtung von Betriebs- und Verwaltungsbudgets in jener Epoche⁶⁾ die "reinen" Staatsausgaben von

1) Zu Einzelfragen des Brutto- und Nettoprinzip in der modernen Budgetgestaltung - vgl. HEINIG, K. - Das Budget, Bd. II, Tübingen 1951, S. 291ff

2) Für die Zeit vor 1913 ergaben sich dabei z.T. erhebliche Schwierigkeiten, die damals brutto budgetierten Betriebsausgaben aus ihrer engen Verflechtung zu den eigentlichen Staatsverwaltungsetats (z.B. beim Schuldendienst!) herauszulösen (vgl. hierzu die anschauliche Schilderung dieser Problematik bei ANDIC-VEVERKA, a.a.O., S. 174 und S. 229). Es sei in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen, daß war im Gegensatz zu ANDIC-VEVERKA und RECKTENWALD auch die Aufwendungen für das "Erwerbsvermögen" (zum Begriff vgl. StBRD, Bd. 59, S. 25) aus den gebietskörperschaftlichen Ausgaben eliminierten, da von 1925 bis 1938 eine vergleichbare Rubrik nicht bestand und die Finanzwirtschaft der BRD anderenfalls gegenüber der Weimarer Zeit zu weit abgesteckt sein würde.

3) Bei öffentlichen Betrieben und Unternehmungen können solche Zuschüsse allerdings auch einfach wegen unsachgemäßer Unternehmensführung (Verlustausgleich) oder stoßweiser Investitionstätigkeit notwendig werden.

4) Obwohl es umstritten ist, ob die Gemeinschaft oder nur die einzelnen Staatsbürger Bedürfnisse empfinden können (vgl. hierzu SCHMIDT, K. - Zur Geschichte der Lehre von den Kollektivbedürfnissen, in: KLOPFER, KRELL, MÜLLER, NEUMARK - Systeme und Methoden in den Sozialwissenschaften, Tübingen 1964, S. 335 ff.), sei hier von dieser Problematik abstrahiert. Der Ausdruck "kollektiv" soll im folgenden immer als synonymymer Terminus für "öffentlich" oder "staatlich" verstanden werden.

5) Vgl. hierzu HOFFMANN, Das Wachstum .., a.a.O., S. sowie STOLPER, G., K. HAUSER und K. BORCHARDT - Deutsche Wirtschaft seit 1870, Tübingen 1964, S. 46 ff.

6) Vgl. hierzu SCHWARZ, O. - Formelle Finanzverwaltung in Preußen und im Reich, Berlin 1907

einer Reduzierung des "erwerbswirtschaftlichen" Aufwands unberührt geblieben wären. Selbst bei der relativ strengen Berücksichtigung des Rentabilitätsgesichtspunktes für den Staatskredit in der damaligen Zeit¹⁾ hätte wohl ein beachtlicher Teil dieser Anleihen für andere öffentliche Zwecke (Schulhaus-, Straßenbau usw.) Verwendung gefunden. Die Höhe der schon für Unternehmenszwecke aufgelaufenen Staatsschuld sowie die hierdurch notwendige Rücksichtnahme auf den Kapitalmarkt haben sich jedoch sicherlich hemmend auf eine weitere Ausweitung des öffentlichen Kredits ausgewirkt.

Vor allem ist jedoch mit der Geschäftspolitik öffentlicher Unternehmen oft in recht starkem Maße die Erfüllung echter Kollektivaufgaben verbunden. Besonders für die außerordentlich umfangreichen Investitionen im Bahn- und Postwesen - aber auch für viele andere gemeinwirtschaftliche und kommunale Betriebe - galten nicht nur einseitig erwerbswirtschaftliche und rentabilitätsorientierte Maßstäbe. In beachtlichem Grade trafen vielmehr auch regional-, struktur-, sozial- und militärpolitische Gesichtspunkte an deren Stelle.²⁾ Nicht zuletzt aus diesem Grunde waren die gemeinwirtschaftlichen Investitionen zeitweise mit einer derart bedeutenden Quote am Nettozuwachs des Volkvermögens beteiligt, daß sie geradezu einen der wichtigsten Antriebsmotoren für den ökonomischen Wachstumsprozeß darstellten.³⁾

Die schwierigsten Probleme schließlich wirft jedoch die Nichtberücksichtigung der Sozialversicherungsanstalten auf. In mancherlei Hinsicht stellen diese Körperschaften lediglich einen Nebenfiskus des Reiches bzw. Bundes dar, dessen institutionelle Selbständigkeit vielfach nur noch zum Schein besteht. Insbesondere durch die schrittweise Transformation des Ansparprinzips zum Versorgungsprinzip⁴⁾ ist die Sozialversicherung mehr und mehr zu einem Instrument der allgemeinen Sozialpolitik geworden, deren Finanzgebarung immer weniger von versicherungs-

1) Vgl. hierzu etwa WAGNER, A. - Finanzwissenschaft, 3. Aufl., I. Teil, Leipzig/Heidelberg 1883, S. 131

2) Dabei muß sich diese Erfüllung öffentlicher Funktionen nicht immer notwendig in den oben erwähnten Staatszuschüssen dokumentieren. Wenn die Ertragslage zufriedenstellend ist, können derartige Belastungen auch aus den Gewinnen mit getragen werden; außerdem braucht die Beachtung kollektiver Zielsetzungen nicht unbedingt zu einer Gewinnminderung zu führen.

3) SCHUMPFER bezeichnet sogar die Zeit von 1847-1896 als "Eisenbahnkontraktier". - Vgl. SCHUMPFER, J. A. - Konjunkturzyklen, Bd. I, Göttingen 1961, S. 357. - Vgl. auch ROSTOW, a.a.O., S. 78

4) Zu den beiden Begriffen vgl. LIEFMANN-KEIL, E. - Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1961, S. 137

technischen Tatbeständen, sondern zunehmend durch politisch-parlamentarische Entscheidungen bestimmt wird. - Vor allem aber würde die Dynamik der sozialen Entwicklung in Deutschland erheblich verzeichnet, wenn die Sozialversicherungshaushalte keine angemessene Beachtung fänden.¹⁾

Als Fazit dieser weitläufigen Marginalien liegt es deshalb nahe, auch den gesamten intermedialen Sektor einer kurzen Analyse zu unterziehen, zwar konzentriert sich diese Arbeit vornehmlich auf eine Untersuchung der gebietskörperschaftlichen Budgets, doch sollen die Finanzen der Sozialversicherungsanstalten, der übrigen parafiskalischen Gebilde sowie der öffentlichen Unternehmungen ebenfalls eine skizzenhafte kursorische Behandlung erfahren. Da "im historischen Zeitablauf gewisse Aufgaben (oft) institutionell von abweichenden Planträgern ausgeführt werden",²⁾ bildet eine solche ergänzende Betrachtung ein notwendiges Hilfsmittel, um etwaige Umschichtungen und Substitutionseffekte im kollektiven Bereich herauszukristallisieren. Erst durch eine umfassende Kenntnis dieser institutionellen Strukturwandlungen ist es dann möglich, die Expansion der gebietskörperschaftlichen Ausgaben im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge sachgerecht und zutreffend zu beurteilen.

Dem Leser mag trotz dieser Begründung nach den langen einleitenden theoretischen Erörterungen eine solche Kompromißlösung unverstänglich erscheinen. Dennoch werden hierdurch unseres Erachtens die vorangegangenen grundsätzlichen Darlegungen nicht überflüssig. Sie erlauben vielmehr eine fundierte und relativierende Wertung der für die folgende Untersuchung gewählten Konzeption mit allen ihren Nachteilen und Vorzügen. Diese besteht freilich die letzten Endes allgemein bekannte Tatsache, "daß es schwierig ist, eine logisch befriedigende und in allen Einzelfällen eindeutige Abgrenzung des staatlichen Sektors zu geben".³⁾ Wie immer die Trennungslinie zum marktwirtschaftlichen Sektor gezogen wird, "sie besitzt zwangsläufig einen hohen Grad von Willkür".⁴⁾

III. Messungsprobleme des Ausgabenwachstums im öffentlichen Bereich

Eng verflochten mit der bisher behandelten Definitionsproblematik ist der Komplex der Messung der staatlichen Aktivität. In unmittelbarer Verbindung mit jener Fragestellung griff in der Finanzwissenschaft schon frühzeitig die Erkenntnis Platz, daß nur eine relativierende Betrachtung eine sach-

- 1) Deshalb vgl. hierzu auch unsere kurze Beschreibung S. 71 ff.
- 2) LITTMANN, Strukturen und Entwicklungen ..., a.a.O., S. 781
- 3) ALBERS, Der Umfang..., a.a.O., S. 192
- 4) LITTMANN, Strukturen und Entwicklungen..., a.a.O., S. 782

gerechte Beurteilung der Staatstätigkeit erfolgen kann. Angaben über Höhe und Entwicklung der öffentlichen Ausgaben allein besitzen nur bedingte Aussagekraft, wenn nicht gewisse Maßstäbe und Kriterien für eine vergleichende Bewertung zur Verfügung stehen. Die theoretische Konzipierung die praktisch-statistische Auswahl dieser Kriterien werden dabei wiederum von der Abgrenzung des öffentlichen Bereichs in mancherlei Hinsicht beeinflusst.

Da Bevölkerungsstatistiken den Finanzwissenschaftlern des vorigen Jahrhunderts noch am ehesten zugänglich waren, erscheinen in der älteren Fachliteratur immer wieder Pro-Kopf-Quoten öffentlicher Ausgaben als Indikator zunehmender staatlicher Aktivität.¹⁾ Anders als in modernen einschlägigen Publikationen, in denen dieser Koeffizient in erster Linie dazu dient, lediglich den Einflußfaktor des Bevölkerungswachstums²⁾ oder Gebietsveränderungen³⁾ aus der Zeitreihenanalyse zu eliminieren, muß bei den Autoren zurückliegender Dezennien die Verwendung derartiger Verhältniszahlen als echte relativierende Betrachtung zweier dynamischer Größen bezeichnet werden: Die Ausweitung der staatlichen Budgets wird an der Zunahme der Bevölkerung gemessen und verglichen.

Sind die öffentlichen Ausgaben von Preisschwankungen bereinigt⁴⁾, so besitzen diese realen Pro-Kopf-Ziffern tatsächlich einigen Informationsgehalt. Immerhin ist es möglich, extensive Wachstumsprozesse des Staatssektors von intensiven Prozeßbewegungen zu unterscheiden.⁵⁾ Der Maßstab

- 1) Vgl. hierzu vor allem die zahlreichen bereits zitierten Publikationen A. WAGNERS. Unter der Fülle anderer Schriften seien fernerhin stellvertretend angeführt: COHN, G. v. - System der Finanzwissenschaft, Stuttgart 1889, S. 47 - PFEIFER, E. - Vergleichende Darstellung der europäischen Staatsausgaben, 2. Aufl., Stuttgart 1877 - COERNIG, C. Freih. v. - Das österreichische Budget für 1862, Wien 1862 - ZAHN, F. v. - Die Finanzen der Großmächte, Berlin 1908. Allerdings wurde auch von den Autoren des vorigen Jahrhunderts das Volkseinkommen als wichtige Bezugsgröße für das Wachstum der Staatsausgaben durchaus anerkannt und das Fehlen ausreichender diesbezüglicher Statistiken immer wieder beklagt. - Vgl. hierzu RAU, K. H. - Grundsätze der Finanzwissenschaft, Heidelberg 1832, S. 27 und S. 31 - Vgl. auch A. WAGNER, Finanzwissenschaft, a.a.O., S. 72: "Die Beachtung des Verhältnisses des Finanzbedarfs zum Volkseinkommen ist stets ein höchst wichtiges Postulat richtiger Finanzpolitik ..."
- 2) Vgl. hierzu unsere Ausführungen S. 107 ff.
- 3) Vgl. hierzu z.B. die Praxis des Stat. Reichsamtes der Weimarer Republik, in: ESTDR, Nr. 10, Berlin 1930, S. 74 (Einleitung) sowie unsere Ausführungen im Stat. Anhang!
- 4) Obwohl der Fragenkreis einer sachgerechten Deflationierung eigentlich auch mit zur Messungsproblematik hinzugehört, wurde er unter dem Abschnitt "Die Preisentwicklung als Expansionsfaktor der öffentlichen Ausgaben" behandelt. Um Wiederholungen zu vermeiden, verweisen wir deshalb auf unsere Ausführungen S. 124 ff.
- 5) Bei intensivem Wachstum nehmen die Staatsausgaben pro Kopf zu, bei extensivem Wachstum hingegen nur die Globalzahlen.

ist aber überfordert, wenn man in den viel begangenen Irrtum verfällt, diese Zahlen als Belastungskoeffizienten zu interpretieren. In diesem Sinne können "Kopfquoten nicht ohne weiteres verglichen werden, denn die Zusammensetzung der Bevölkerung nach Altersklassen verändert (deren) Bedeutung unter Umständen völlig".¹⁾ Insbesondere das wechselnde Verhältnis von Arbeitenden und Inaktiven vermag das Maß kollektiver Inanspruchnahme durchaus zu modifizieren, wenn auch zugegeben werden muß, daß die diesbezüglichen Relationen nur in gewissen Grenzen schwanken. Das leichte säkulare Ansteigen der Erwerbsquote in allen Industrieländern der Erde²⁾ und die damit verbundene, sinkende fiskalische Beanspruchung des einzelnen Beschäftigten wird jedoch durch diese Pro-Kopf-Ziffern nicht widerspiegelt.

Der entscheidende Einwand gegen diesen Indikator liegt aber auf anderem Gebiet. "Wenn gleichzeitig das Pro-Kopf-Volkseinkommen entsprechend steigt, so bedeutet zunehmende Staatstätigkeit keine steigende Belastung der personellen Einkommen..."³⁾ Soll sichtbar gemacht werden, inwieweit auf "individuellen" Konsum verzichtet werden muß, um "kollektiven" Bedarf zu befriedigen, so erscheint hierfür der Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt der geeignete Maßstab. - Allerdings wirft die Verwendung dieser Bezugsgröße eine Reihe von Problemen auf. -

Ökonomisch bedeutet die Berechnung des Anteils der öffentlichen Ausgaben am volkswirtschaftlichen Gesamtertrag die Aufstellung einer Strukturquote. "Echte Strukturquoten ergeben sich (aber) nur dann, wenn die einzelnen Teilleggengate tatsächlich integrierender Bestandteil der übergeordneten Gesamtheit sind, zu der sie in Beziehung gebracht werden."⁴⁾ Da nun die im Begriff der Staatsausgaben eingeschlossenen Transferzahlungen keine Komponente des Sozialprodukts darstellen, ergeben sich bei einer

1) JESSEN, J. - Deutsche Finanzwirtschaft, 1. Aufl., Hamburg 1937, S. 48 - JESSEN betont in diesem Zusammenhang besonders, daß Menschen verschiedener Altersstufen verschiedenartige Staatsleistungen erfordern, so z.B. Schulen für Jugendliche, Altersheime und Unterstützungszahlungen für Rentner (vgl. hierzu auch unsere Ausführungen S. ff.). Ihm scheint deshalb als Verfeinerung der Pro-Kopf-Zahl die Konstruktion einer "Vollperson" vor, d.h. die Umrechnung von Frauen und Minderjährigen auf erwachsene Männer. Vgl. ebenda, S. 49

2) Aus der Perspektive der Belastungsquote wäre demzufolge auch eine Berechnung der Staatsausgaben pro Erwerbstätigen sinnvoll.

3) PÜTZ, Th. - Wirtschaftliche Entwicklung und zunehmende Staatstätigkeit, in: ZfW, Bd. 20 (1960), S. 51

4) BOMBACH, G. - Staatshaushalt und volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, in: FA, NF, Bd. 17 (1956/57), S. 372

Gegenüberstellung dieser beiden Größen schwere Bedenken.¹⁾ Der staatliche Bereich wird im Verhältnis zum privatwirtschaftlichen Sektor überbewertet. Dies gilt insbesondere für Länder mit einem ausgeprägten Sozialhaushalt und verzeichnet insofern auch den Entwicklungstrend der Staatswirtschaft, da im Laufe der letzten hundert Jahre die Transferleistungen der öffentlichen Hand besonders stark expandierten.

Finanztheorie und -statistik bemühten sich deshalb in zweierlei Richtung, diese Fehlerquelle zu beseitigen: Einmal besteht die Möglichkeit, unter Berücksichtigung des gesamten öffentlichen Ausgabevolumens eine echte, d.h. den mathematischen und sachlogischen Anforderungen genügende Strukturquote zu konstruieren. In Verfolgung dieser Zielsetzung müßten analog zu den internationalen Steuerlastberechnungen der Nato²⁾ zum Volkseinkommen die staatlichen Transferleistungen hinzuaddiert werden, so daß Zähler und Nenner der Vergleichsrelation kompatible Größen enthalten.³⁾ Desweiteren wäre der Weg gangbar, die Staatsausgaben "zu den gesamten Ausgaben in der Volkswirtschaft" (AMONN)⁴⁾ - also exakter wohl zum Bruttoproduktionswert - in Beziehung zu setzen.

Als zweite Alternative bleibt die Lösung offen, die Betrachtung auf den tatsächlichen güterwirtschaftlichen Staatsaufwand im Vergleich zum Volkseinkommen zu beschränken. Die hierzu notwendige Trennung zwischen realen

1) Besonders scharf gegen diesen Maßstab wendet sich LITTMANN: "Analoge Sachverhalte zeigen vielleicht noch viel deutlicher, wie willkürlich diese Verhältniszahl als Struktur Ausdruck zu werten ist. Wer würde wohl bei einer Aufteilung des Sozialprodukts in Konsum- und Nichtkonsumausgaben Investitionen und freiwillige Ersparnis der Haushalte zusammenzählen, um einen Anteil der Nichtverbrauchs Ausgaben am Sozialprodukt zu errechnen. Genau in dieser Manier verfahren aber jene Ökonomen, die öffentliche Verbräucha- und Investitionsausgaben mit den monetären Transfers des Staates addieren, um Konglomerat als staatlichen Anteil am Sozialprodukt zu verwenden." Er fährt dann weiter fort: "Ihre Hauptaufgabe (der Relation öffentlichlicher Ausgaben zum Sozialprodukt, Am. des Verf.) ist darin zu sehen, Strukturwandlungen innerhalb des staatlichen Sektors (aber wohl gemerkt: keine Strukturwandlungen in Beziehung zwischen öffentlichem und privatem Sektor) an der Entwicklung der wichtigsten gesamtwirtschaftlichen Größe zu messen und zu vergleichen." - Vgl. LITTMANN, Strukturen und Entwicklungen ..., a.a.O., S. 790.

In Bezug auf weitere Vorbehalte gegen diese Relation - vgl. KOULIS, J. - Die öffentlichen Ausgaben als volkswirtschaftliche Erscheinung, Frankfurt am Main 1948, S. 13 ff.

2) Vgl. BOMBACH, Staatshaushalt ..., a.a.O., S. 374

3) Der mathematische Ausdruck Staatsausgaben = $\frac{\text{realer Staatsaufwand} + \text{Transfer Volkseinkommen}}{\text{Volkseinkommen}}$ wird in die Vergleichsrelation realer Staatsaufwand + Transfer Volkseinkommen + Transfer

4) AMONN, A. - Grundsätze der Finanzwissenschaft, Bd. I, Bern 1947, S. 119

Staatsausgaben und Transferzahlungen ist allerdings nicht immer exakt zu bewerkstelligen.¹⁾ Vor allem aber haften auch dieser Gegenüberstellung methodische Schwächen an.

Bekanntlich aggregiert sich das Volkseinkommen einer Periode - wenn man einmal von den Außenhandelsverflechtungen absieht - aus den in diesem Zeitraum hergestellten Konsum- oder investierungsreifen Endprodukten. Dagegen besteht der Staatsverbrauch an Gütern und Diensten zu einem beträchtlichen Teil aus einem Leistungsverzehr, der im gesamtwirtschaftlichen Sinne weder als Konsum noch als Investition zu bezeichnen ist, sondern Vorleistungen für die marktwirtschaftliche Produktion darstellt (z.B. Straßenbenutzung des gewerblichen Güterkraftverkehrs). KUZNETS²⁾ hat sich deshalb dafür ausgesprochen, die güterwirtschaftlichen Staatsleistungen in "intermediate" und "final goods" zu klassifizieren und nur die letzteren in die Sozialproduktberechnung mit einzubeziehen, um Doppelzählungen zu vermeiden.³⁾ Das Problem scheint insofern nur die Volkseinkommensstatistik zu berühren. Belästigt man aber die "intermediate goods" sowohl in der Summe des Staatsaufwands wie auch im aggregierten gesamtwirtschaftlichen Ertrag, so ergibt sich infolge des relativ größeren Gewichts dieser Vorleistungen im Rahmen der öffentlichen Realausgaben ein zu großer Anteil des Staates am makroökonomischen Output.⁴⁾

Fernerhin darf man nicht außer acht lassen, daß die öffentlichen Realausgaben den eigentlichen staatlichen Leistungsverzehr nur unvollkommen widerspiegeln. In ihnen sind all die kalkulatorischen Posten nicht einbezogen, welche die privatwirtschaftliche Ausgabenrechnung in die ökonomisch relevante Kostenrechnung transformieren und vor allem eine periodengerechte Verteilung des Aufwandes bewirken. Sie enthalten keine Ansätze für Mieten der öffentlichen Gebäude und keine fiktiven Zinsen auf das gesamte Kollekt-

1) So weist FABRICANT darauf hin, daß "work relief (Notstandsarbeiten) is a mixture of transfer income and income originating in government". - Vgl. FABRICANT, S. - The State and Measurement, in: JEH, Bd.10 (1950), S.5

2) Vgl. hierzu KUZNETS, S. - National Income: A New Version, in: RES, Bd.30 (1948), S.151 ff. - derselbe - Government Product and National Product, in: Income and Wealth, Series I (International Association for Research in Income and Wealth), Cambridge (Mass.) 1951 und auch BOWMAN, R.T. und R.A. EASTERLIN - An Interpretation of the Kuznets and Department of Commerce Income Concepts, in: RES, Bd.35 (1953), S.41 ff.

3) Vgl. hierzu auch: OHLSSON, E. - Treatment of Government Activity in the National Accounts, in: Income and Wealth, Series III (International Association for Research in Income and Wealth), Cambridge (Mass.) 1953

4) Für eine speziellere Diskussion dieses Fragenkreises vgl. PORTE, F. und J.H. EUCHAMAN - The Evaluation of Public Services, in: JPE, Bd. 69 (1961) S. 107 ff. sowie Institut International de Finances Publiques - L'Adoption de la Comptabilité Publique aux Principes de la Comptabilité Nationale, Paris 1955

tivkapital. Die hierfür aufallenden Reparaturausgaben korrespondieren in der Regel ebensowenig mit den jährlich erforderlichen - in den Staatsausgaben unberücksichtigten - Abschreibungen für dieses Vermögen wie die effektiven Pensionszahlungen mit den rechnerisch notwendigen Pensionsrückstellungen (gemäß jährlicher Lohn- und Gehaltssumme).¹⁾ Eindeutig stellen ausserdem die staatlichen Investitionsausgaben nur einen Bruchteil des periodisierten Kosteneinsatzes im Herstellungszeitraum dar. Der tatsächliche staatliche Aufwand kann deshalb größer oder kleiner sein als die realen öffentlichen Ausgaben. Im Unkenntnis genauer Größenrelationen verbrauchsgerechter Abschreibungen einerseits sowie des Reparatur- und Bruttoinvestitionsaufwandes andererseits ist eine genauere Aussage nicht möglich.²⁾

Bei all den bisherigen Ausführungen ist überhaupt noch nicht zur Sprache gekommen, welche Definition des gesamtwirtschaftlichen Ertrages all diesen Berechnungen zugrunde gelegt werden soll, es wurde nur immer vom Volkseinkommen oder Sozialprodukt schlechthin gesprochen. Leider existiert auch in dieser Frage keine methodisch einwandfreie und optimale Lösung: Jeder Einkommensbegriff hat als Vergleichsmaßstab seine spezifischen Vorzüge und Schwächen.

Gegen die zu Marktpreisen definierten Sozialproduktgrößen ist einzuwenden, daß im Gegensatz zu deren Bewertungskonzeption die Staatsausgaben mit dem Kostenaufwand in Rechnung gestellt werden. Kostenprinzip und Ertragsprinzip würden also bei Verwendung einer derartigen Relation miteinander vermischt, was theoretisch eigentlich nicht ganz zulässig ist.³⁾ Außerdem umfassen sowohl Netto- wie auch Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen die indirekten Steuern. Beide Maßeinheiten verändern sich deshalb ursächlich mit einer Umstrukturierung der staatlichen Mittelbeschaffung.⁴⁾ Obwohl die realwirt-

1) All diese Tatsachen werden bei der Behandlung des öffentlichen Sektors in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung berücksichtigt. - Vgl. hierzu: BARTELS, H. und I. SIEVERS - Der Staat als Teil der Volkswirtschaft, in: Wista, Jg.1961, S.133. Ferner: BARTELS, H. - Das Kontensystem für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Bundesrepublik Deutschland, in: Wista, Jg.1960, S.331 - Siehe auch St.JbBRD 1964, S.537

2) Ähnlich unbestimmt äußert sich FABRICANT: "When government's capital assets are increasing at an annual rate greater or less than the imputed rate of return .. the measure will tend to exceed or fall short of the value of government production proper." FABRICANT, The State and Measurement, a.a.O., S.7

3) Besonders FABRICANT bemüht sich, beide Berechnungsmethoden streng auseinanderzuhalten. - Vgl. FABRICANT, The Trend ..., a.a.O.

4) PIACOCK-WISEMAN schreiben hierzu: "A mere change in social accounting conventions (e.g. a reclassification of taxes between direct and indirect taxes) could alter the size of national resources by the stroke of a statistician's pen." - PEACOCK, A. und J. WISEMAN - The Compilation of Statistics, in: Institut International de Finances Publiques (Hrsg.), L'importance et la structure des recettes et des dépenses publiques, Brüssel 1960, S.274 - Vgl. auch KUZNETS, Government Product..., a.a.O. S. 210 ff.

schaftlichen Tatbestände gleichbleiben, kann aus einer Zunahme der direkten gegenüber der indirekten Besteuerung *ceteris paribus* ein relatives Wachstum des Staatssektors resultieren.¹⁾

Aber auch bei der Verwendung des Nettosozialprodukts zu Faktorkosten entstehen gewisse Probleme. Da der Staat auch indirekte Steuern an sich selbst zahlt - die demgemäß im Staatsaufwand für Käufe von Gütern und Diensten enthalten sind, während sie im Volkseinkommen nicht berücksichtigt werden - ergibt sich rechnerisch ein zu großer Anteil der öffentlichen Hand am gesamtwirtschaftlichen Output. PEACOCK-WISEMAN meinen, daß "it may be difficult to arrive at a satisfactory procedure for 'netting out' government tax payments to itself."²⁾ - Vor allem aber umfaßt das Volkseinkommen nicht die Abschreibungen der betreffenden Periode.³⁾ In den Staatsausgaben sind dagegen - wie schon erwähnt - die öffentlichen Investitionen brutto ohne Wertberichtigung unter Einschuß aller Reparaturaufwendungen enthalten. Diese statistische Diskrepanz erhöht das relative Gewicht des Staatssektors beträchtlich.⁴⁾

Unter Beachtung aller Gesichtspunkte erscheinen deshalb rein vom theoretischen Blickwinkel her gesehen das Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen und das Nettosozialprodukt zu Faktorkosten als Bezugsgrößen etwa gleich gut geeignet, da sich Vor- und Nachteile beider Maßstäbe *summa summarum* ausgleichen. Das Nettosozialprodukt zu Marktpreisen vereinigt dagegen mehr die Schwächen dieser beiden Kriterien in sich.

1) Die Steuergeschichte scheint tatsächlich auf einem derartigen Tatbestand hinzuweisen. TERHALLE stellt für das erste Deutsche Reich "die Zurückdrängung der indirekten Steuern durch die direkten" *expressis verbis* heraus. - Vgl. TERHALLE, F. - Geschichte der deutschen Finanzwirtschaft ..., a.a.O., S.288 - Nach dem Ersten Weltkrieg ist der Entwicklungstrend durch den starken Ausbau der Umsatzsteuer nicht mehr ganz eindeutig und stetig, doch ist auch für diesen Zeitraum ein leichtes relatives Ansteigen der direkten Besteuerung festzustellen. - Vgl. hierzu JECHT, H. - Staatliche Wirtschaftspolitik und Einkommensverteilung, in: SVS, NF, Bd.13 (1957), S. 151 (Tab.I) sowie RECKTENWALD, Die Finanzwirtschaft der Bundesrepublik..., a.a.O., S.190 (Tab.10)

2) PEACOCK-WISEMAN, The Compilation ..., a.a.O., S.274 - An anderer Stelle betonen jedoch die gleichen Autoren, daß diese Summen nicht sehr ins Gewicht fallen, im Jahre 1950 betrugen sie ca. 2,5% der gesamten konsumtiven Ausgaben des öffentlichen Sektors in Großbritannien. - Vgl. PEACOCK-WISEMAN, The Growth ..., a.a.O., S.7

3) Vgl. SCHMIDTJE, J. - Sozialprodukt und Volkseinkommen, in: Wista, Jg. 1952, S.479 ff.

4) Vgl. PEACOCK-WISEMAN, The Growth ..., a.a.O., S.7

Mit einer Fehlerquelle sind indes alle Vergleiche behaftet, die das Volkseinkommen zur Grundlage haben. "Der gesamtwirtschaftliche Ertrag, wie immer definiert, enthält in jedem Fall den über die Staatsausgaben gemessenen Beitrag des Staates, so daß sich der Maßstab selbst mit schwankender staatlicher Aktivität ursächlich ändert. Je höher die Quote des Staates, desto bedingter ist die Aussage."¹⁾ Deshalb bietet es sich an, das Teilaggregat der Strukturquote nicht auf die Gesamtheit, sondern auf die komplementären Größen innerhalb dieser Gesamtheit zu beziehen; d.h. der Staatsaufwand müßte nicht am Volkseinkommen schlechthin, sondern am privat bewirtschafteten Sozialprodukt gemessen werden. Als entsprechender Terminus der Einkommenstatistik käme hierfür das verfügbare private Einkommen²⁾ in Frage, das eventuell, um methodisch ganz exakt zu sein, noch von den indirekten Steuern bereinigt werden müßte. Weitere Verfeinerungen in dieser Hinsicht sind dahingehend möglich, daß man überhaupt auf einen generellen Indikator für die gesamten Staatsausgaben verzichtet und spezielle Relationen für die einzelnen Positionen verwendet. PEACOCK-WISEMAN schlagen zum Beispiel das Sozialprodukt für die staatlichen Käufe von Gütern und Diensten als Bezugsgröße vor, Renten- und Pensionszahlungen sollten am verfügbaren personellen Einkommen gemessen werden, Subventionen am gesamtwirtschaftlichen Konsum.³⁾ Als weitere aufschlußreiche Maßstäbe bieten sich die volkswirtschaftliche Lohnsumme für die staatlichen Personalausgaben oder die makroökonomische Nettokapitalbildung für die öffentliche Investition an. Auf der gleichen Linie liegen schließlich auch die Realvergleiche S. FABRICANTS⁴⁾, der zum Beispiel die Staatsbediensteten zur Gesamtbeschäftigung in Beziehung setzt. Durch dessen Konzeption können die im Zusammenhang mit monetären Zahlungsströmen auftauchenden Bewertungsprobleme umgangen werden, vor allem aber wird die bereits kritisierte Vermengung von Input- (Staatsaufwand) und Outputaggregaten (Volkseinkommen) vermieden.

Kennzeichnend für all diese Beziehungen ist jedoch, daß mit der zunehmenden

1) RECKTENWALD, Die Entwicklung ..., a.a.O., S.206

2) Aus dem statistischen Anhang der Pützischen Publikation ist zu entnehmen, daß in Schweden diese Bezugsgröße offiziell verwandt wird. - Vgl. PÜTZ, a.a.O., S.64 - Zum Begriff vgl. SCHNEIDER, E. - Einführung in die Wirtschaftstheorie, Bd.III, 8.Aufl., Tübingen 1964, S.252

3) Vgl. PEACOCK-WISEMAN, The Growth ..., a.a.O., S.5

4) FABRICANT, The Trend ..., a.a.O.

den Genauigkeit die Übersichtlichkeit der Messung verlorengelht. Deshalb kommen diese Kriterien weniger zur Charakterisierung der Gesamtentwicklung der öffentlichen Ausgaben denn als Hilfsgrößen bei der Relativierung sektoraler Prozesse der Staatswirtschaft in Betracht.

Wenn wir uns abschließend aus Gründen der Konvention sowie der Vergleichbarkeit unserer Ergebnisse mit anderen nationalen und internationalen Untersuchungen zum traditionellen Vergleich der gesamten Staatsausgaben mit dem Sozialprodukt entschließen, so geschieht dies in Ansehung und im Bewußtsein all jener Vorbehalte, die in den vorangegangenen Ausführungen dargelegt wurden. Es gibt jedoch unseres Erachtens keinen kürzeren und prägnanteren Generalnenner, der die Rolle des Staates in der gesamten Volkswirtschaft ~~klar~~ einprägsamer umschreibt. Trotz der angedeuteten sachlogischen Mängel umfaßt er eben das gesamte finanzielle Volumen der Staatswirtschaft, zu dem die Transferzahlungen als normative Willensentscheidung der kollektiven Planträger untrennbar dazugehören. Transfer- und Sachleistungen der öffentlichen Hand - und das dürfte der Nachteil jeder enger gezogenen Definition des öffentlichen Sektors sein - unterliegen im Zeitpunkt ihrer budgetären Fixierung dem gleichen politischen Programm. Dabei sind die Wechselwirkungen und auch die Gleichrangigkeit beider Größen evident. Gewisse politische Zielvorstellungen können wahlweise über Transfers über Realausgaben durchgesetzt werden¹⁾, und ohne die starke Expansion der Sozialhaushalte hätte der reale Staatsaufwand sicherlich eine ganz andere Entwicklung genommen.

Die Verwendung dieses Indikators schließt jedoch nicht aus, andere Maßstäbe als Ersatzkriterien ergänzend heranzuziehen. So sollen aus Kontrollgründen sowie infolge statistischer Schwierigkeiten alle drei Volkseinkommensgrößen zur Messung verwandt werden.²⁾ Zur "theoretischen Berichtigung" dieser Ergebnisse wird bei der Kennzeichnung des säkularen Trends der Gesamtausgaben auch auf das Konzept der Nato zurückgegriffen.³⁾ In

1) So z.B. in der Regionalpolitik über Subventionen (Transportkostenzuschüsse) oder Verbesserung der Infrastruktur (Ausbau der Verkehrsverbindungen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus durch Errichtung staatseigener Wohnungen oder durch Mietzuschüsse usw.

2) Vom theoretischen Standpunkt aus würde die Verwendung des NSP zu Faktorkosten und des BSP zu Marktpreisen vollauf genügen. Leider existieren aber Berechnungen des BSP zu Marktpreisen erst ab 1925. Wegen dieser statistischen Hemmnisse, d.h. um noch eine weitere vollständige Entwicklungssreihe neben dem NSP zu Faktorkosten zur Verfügung zu haben, wurde auch auf das methodisch nicht recht befriedigende NSP zu Marktpreisen als Bezugsgröße zurückgegriffen.

3) Vgl. hierzu unsere Ausführungen auf S.17

der Strukturanalyse werden die einzelnen Ausgabenpositionen weitgehend auf die angeführten Hilfsgrößen bezogen, die Definitionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung kommen dabei besonders in der einkommenstheoretischen Untersuchung der Staatsausgaben zu ihrem Recht.¹⁾

Jenseits aller Zahlenspielerlei muß man sich ohnehin bescheidenweise im Klaren sein, daß mit der Beschreibung des finanziellen Ausgabevolumens die Vielfalt der staatlichen Einwirkungen auf den Privatektor nicht annähernd erfaßt wird.²⁾ Um die Beziehungen zwischen staatlicher Macht und persönlicher (wirtschaftlicher) Freiheit abzuschätzen, müßten außer der fiskalischen Aktivität die ökonomisch relevanten Gesetze und Verordnungen berücksichtigt werden. Um den Einfluß des Staates auf die individuelle Wohlfahrt zu ermessen, bedarf es neben einem umfassenden Wissen um die Entzugs- und Ausgabeeffekte³⁾ finanzwirtschaftlicher Dispositionen auch noch einer intimen Kenntnis der privaten und gruppensoziologischen Präferenzstrukturen. - Denn wer will entscheiden, ob ein Staatsanteil von 10% bei niedrigem Pro-Kopf-Einkommen nicht vielleicht drückender empfunden wird, als eine Quote von 40% in einer "affluent society"? - Diese Überlegungen mögen andeuten, daß eine befriedigende Lösung des Messungsproblems nur durch eine Einbeziehung der "welfare-aspects"⁴⁾ gefunden werden kann und daß es darüber hinaus wahrscheinlich unmöglich ist, einen generellen Indikator der Staatstätigkeit zu konstruieren, der allen Zwecken und Zielsetzungen verschiedenartiger Analysen gleichermaßen gerecht wird.

III. Die Wachstumsstadien als historische Grundlage der Analyse

In der Regel ist es bei langfristigen historischen Untersuchungen notwendig, in den gleichmäßig dahinfließenden Strom der Zeit einige Einschnitte vorzunehmen, die als Orientierungsmerkmale dienen können. Dies

1) Vgl. hierzu unsere Ausführungen S.257ff.

2) Dies betonen insbesondere PEACOCK-WISEMAN, The Growth .., a.a.O., S.6

3) Vgl. hierzu RECKTENWALD, H.C. - Steuerüberwälzungslehre. Theoretische und empirische Verteilung von Abgaben und Kosten, 2.Aufl., Berlin 1966

4) In dieser Richtung hat sich besonders HICKS verdient gemacht und Anstoß zu einer erneuten Überprüfung der überkommenen Positionen gegeben. - Vgl. HICKS, J.R. - The Valuation of Social Income, in: Econ. Bd.7 (1940), S.105 ff. - Vgl. auch als Zusammenfassung der nachfolgenden wissenschaftlichen Entwicklung auf diesem Gebiet: LITTLE, I.M.D. - A Critique of Welfare Economics, Oxford 1950, S.211 ff.

gilt auch für unsere finanzgeschichtliche Untersuchung, die sich immerhin vom Dreißigjährigen Krieg bis zum Atomzeitalter - also insgesamt über dreihundert Jahre erstreckt. Wie schon in der Einleitung herausgestellt, wollen wir zu diesem Zweck auf die Wachstumsstadien ROSTOWS¹⁾ zurückgreifen, deren Abfolge und Zeitdauer im Rahmen der deutschen Wirtschaftsgeschichte es hiermit zu bestimmen gilt.

Geht man zunächst von der Stufeneinteilung EHRLICHERS²⁾ aus, der das ROSTOWsche Schema etwas vereinfacht, so lassen sich im Entwicklungsprozeß vier Stadien unterscheiden: Von der "vorindustriellen agrarischen Gesellschaft" ausgehend, durchläuft die wachsende Wirtschaft nach einer gewissen "Anlauf- oder Übergangsperiode" das "Industrialisierungszeitalter", um schließlich in die Epoche des "Massenkonsums" einzumünden. Für den späteren Fortgang unserer Arbeit erweist es sich dabei als sinnvoll, innerhalb des "Anlaufstadiums" noch die Ära des "Unbeschränkten Absolutismus", des "Aufgeklärten Absolutismus" sowie eine "spätmerkantilistische Phase" zu unterscheiden. Die "Industrialisierungsepoche" wird gemäß den Darlegungen ROSTOWS in eine "Aufstiegs-" und eine "Reifepiode" unterteilt.

Leider finden sich in der Literatur nur recht spärliche Informationen über die Zeitdauer dieser Wachstumsstadien. EHRLICHER bezieht sich in seinen Ausführungen vornehmlich auf die USA, und auch bei ROSTOW werden die deutschen Verhältnisse nur am Rande gestreift. Wenn wir uns auch im grundsätzlichen auf Hinweise dieser beiden Autoren stützen, so scheint es uns doch notwendig, ihre Angaben anhand deutscher Wirtschaftsgeschichtlicher Untersuchungen etwas zu modifizieren.

Nach ROSTOW sind in Westeuropa ungefähr "im späten 17. Jahrhundert" erste Auflösungserscheinungen der "traditionellen Gesellschaft" erkennbar.³⁾ In dieser Zeit geht die vorindustrielle agrarwirtschaftliche Epoche in die "Anlaufperiode zum wirtschaftlichen Wachstum" über. Wir dagegen meinen, daß sich dieser Umbruch sogar schon unmittelbar nach dem Dreißigjährigen Krieg vollzogen hat. Die Zerstörungen und die Bevölkerungungsverluste, welche dieses generationenlange Völkerringen in Deutschland hinterließ⁴⁾, waren so verheerend, daß jeder deutsche Fürst fast zwangsläufig vor der Notwendigkeit stand, eine aktive Entwicklungs-

1) Vgl. hierzu ROSTOW, Stadien ..., a.a.O., S. 18-32

2) Vgl. EHRLICHER, W. - Probleme langfristiger Strukturwandlungen des Kapitalstocks, in: SVS, NF, Bd. 30/II, S. 871 ff.

3) Vgl. ROSTOW, Stadien ..., a.a.O., S. 20

4) Vgl. hierzu LÜTTGE, E. - Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 2. Aufl., Berlin-Göttingen-Heidelberg 1960, S. 287 ff.

politik zu betreiben.¹⁾ Darüber hinaus brachte die reichsrechtliche Legalisierung des territorialen Absolutismus durch den Westfälischen Frieden und die relativ schnelle Ausbreitung merkantilistischer Ideen eine derartig grundsätzliche Veränderung der politischen und wirtschaftlichen Verhaltensweisen mit sich, daß es unseres Erachtens gerechtfertigt erscheint, den Beginn des "Übergangsstadiums" bereits auf die Mitte des 17. Jahrhunderts festzulegen.²⁾

Für das Ende dieser Phase stehen zwar exaktere Belege zur Verfügung, doch bleibt auch hier eine genaue Abgrenzung problematisch. ROSTOW nennt das Jahr 1850 als Datum, denn zu diesem Zeitpunkt beginnt seine nachfolgende "Aufstiegsperiode".³⁾ Die verfügbaren historischen Quellen offenbaren aber, daß sich bedeutsame Ansätze zur Industrialisierung schon im Verlauf der Kontinentalperre herauskristallisierten.⁴⁾ Betrachtet man darüber hinaus als Kennzeichen dieses Prozesses nicht nur die Mechanisierung oder das Fabrikssystem, sondern im umfassenderen Sinne die Entwicklung des gesamten gewerblichen Sektors innerhalb der Volkswirtschaft, so müssen auch die Triebkräfte berücksichtigt werden, die nach den Napoleonischen Kriegen von den Stein-Hardenbergschen Reformen ausgingen. Bauernbefreiung und Freizügigkeit sowie die Einführung der Gewerbefreiheit bedeuteten starke Impulse für das Wachstum der sekundären Produktion.⁵⁾ Als Folge dieser grundlegenden Gesetzeswerke stieg die Zahl der Handwerker nach 1816 sprunghaft an.⁶⁾ Wenn sich auch damit noch nicht die typisch industriellen Herstellmethoden durchsetzten, sondern lediglich die gewerbliche Wertschöpfung bei unveränderter Fertigungstechnik expandierte,⁷⁾ so wurde durch diese Wandlungen in der Erwerbsstruktur doch der notwendige Facharbeiterstamm geschaffen, auf den die ersten Fabrikherren später zurückgreifen konnten. Obwohl also die großbetriebliche, mechanisierte Produktion erst anfangs der dreißiger Jahre auf breiterer Basis zum Durchbruch kam⁸⁾ -

1) Vgl. hierzu den Abschnitt: "Fürstliche Staats- und Volkswirte im 17. und 18. Jahrhundert", in: BECHTEL, H. - Wirtschaftsgeschichte Deutschlands, Bd. II, München 1952, S. 153 ff.

2) Vgl. auch die Ausführungen GEBHARDTS "Der Westfälische Friede als Epochengrenze", in: GEBHARDT, B. - Handbuch der Deutschen Geschichte, Bd. II, Stuttgart 1955, S. 200 ff.

3) ROSTOW, Stadien ..., a.a.O., S. 56

4) Dies war besonders im linksrheinischen Gebiet (Krefeld, Aachen) der Fall, aber auch im Bergischen Land (Solingen, Remscheid) und schließlich im Oberschlesischen Industriegebiet, wo bereits 1788 der erste Kokshochofen angeblasen wurde. - Vgl. hierzu LÜTTGE, a.a.O., S. 406/07

5) Siehe ebenda, S. 379 ff., S. 386 ff., S. 397 ff., S. 405 ff.

6) Im Jahre 1816 entfielen auf 1000 Einwohner 30,8 Handwerker, im Jahre 1861 59,0 - vgl. ebenda S. 406

zuvor fehlte es hauptsächlich an der notwendigen Kapitalbildung - nein wir in Anbetracht aller wirtschaftsgeschichtlichen Fakten dazu, den Anfang der Aufstiegsphase auf das Jahr 1816 vorzuverlegen.¹⁾ Nach dieser Berichtigung würde sich die Periode des wirtschaftlichen Übergangs von 1650 bis zu den Befreiungskriegen erstrecken.

Innerhalb des Anlaufstadiums lassen sich drei Teilphasen herauskristallisieren. Die erste hiervon sei als Epoche des Unbeschränkten Absolutismus gekennzeichnet. Sie erstreckt sich etwa vom Westfälischen Frieden bis zum Regierungsantritt des sogenannten Soldatenkönigs, der als Friedrich Wilhelm II. im Jahre 1713 Preußens Thron bestieg. Dieser selbst und sein Sohn Friedrich der Große sind dann dem Zeitalter des Aufgeklärten Absolutismus zuzuordnen (1713-86).²⁾ Mit dessen Tode (und dem alsbaldigen Ende Joseph II. von Österreich) sowie dem Wetterleuchten der amerikanischen und der französischen Revolution verklingt diese Periode, die auch die Blütezeit des Hochmerkantilismus umschloß.³⁾ In der nachfolgenden Übergangsphase bis zum Ausbruch der Napoleonischen Kriege machten sich schon erste breitere Ansätze einer Konstitutionalisierung der fürstlichen Herrschaftsgewalt bemerkbar. Auf ökonomischem Gebiet werden die Ideen des Merkantilismus von physiokratischen und liberalistischen Gedankengängen langsam aufgeweicht, obwohl ihre formende Kraft für die Wirtschaftspolitik jener Tage noch vielfach bemerkbar ist. In Ansehung dieser Momente haben wir uns deshalb entschlossen, diese Nach-Friderizianische Epoche als spätmerkantilistische Phase des Anlaufstadiums zu bezeichnen.

Auf dieses Anlaufstadium folgt nach der EHRLICHERSchen Terminologie die Industrialisierungsepoche, die in etwa die ROSTOWsche Aufstiegs- und

7) Fußnote von S. : Vgl. hierzu die sehr detaillierten Schilderungen BECHTELs über die Entwicklung der einzelnen Handwerkszweige (S.214-30) und der Industrie (S.235 ff.) im Zeitraum von 1800-1870 sowie seine Ausführungen über das "frühe Unternehmertum in der Industrie" (S.158 ff). BECHTEL, H. - Wirtschaftsgeschichte Deutschlands, Bd.III, München 1956

8) Vgl. hierzu HAUSSEHER, H. - Der Zollverein und die Industrialisierung, in: BORN, K. E. - Moderne deutsche Wirtschaftsgeschichte, Köln-Berlin 1966, S. 55 ff.

1) Denn bereits 1850 entfielen auf die Landwirtschaft nur noch 45,2% der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung. - Vgl. hierzu HOFFMANN, Das Wachstum ..., a.a.O., S.33

2) Zur Abgrenzung der beiden absolutistischen Perioden vgl. GEBHARDT, a.a.O., S.351 ff.

3) Besonders LÜTTGE befaßt sich eingehend mit der Übergangsperiode zwischen Hochmerkantilismus und Liberalismus. Er stellt verschiedene Daten für diese Epoche zur Diskussion, stimmt aber in ungefähr mit unserer Zeiteinteilung überein. - Vgl. LÜTTGE, a.a.O., S.354

Reifeperiode umschließt. Wie aus den obigen Ausführungen hervorgeht, beginnt die Aufstiegsphase nach unserer Ansicht im Jahre 1816. Das Ende dieser Epoche fixiert ROSTOW mit dem Jahre 1873 und das Datum der wirtschaftlichen Reife mit dem Jahre 1910.¹⁾ Wir fassen den gesamten Zeitraum von 1860 bis 1913 einheitlich zum Industrialisierungsstadium zusammen. Tatsächlich dürfte dies auch mit der wirtschaftsgeschichtlichen Erfahrung übereinstimmen, denn gerade in jenem Jahrhundert entwickelte sich der industrielle Sektor aus den allerersten Anfängen zum beherrschenden Produktionszweig des deutschen Wirtschaftslebens.

Die Jahre nach dem Ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart haben von EHRLICHER die Bezeichnung "Konsumzeitalter" erhalten. Nach ROSTOW etablierte sich die Massenkonsumgesellschaft in Deutschland dagegen erst in den fünfziger Jahren, weil sich erst ab dieser Zeit die individuelle Nachfrage als dominierender Impuls des ökonomischen Wachstums herauskristallisierte.²⁾ Zuvor besteht nach ihm eine gewisse undefinierte Zwischenphase, in der sich für eine "reife" Volkswirtschaft drei Wahlmöglichkeiten ergeben: "das nationale Streben nach äußerer Macht", die Steigerung des Kollektivkonsums oder die Ausweitung des privaten Verbrauchs.³⁾

Wie an anderer Stelle noch auszuführen sein wird, sind Kriege kaum als endogener Faktor der wirtschaftlichen Entwicklung anzusehen.⁴⁾ Kriege und außenpolitisches Machtstreben hat es zu allen Zeiten und auf allen Wirtschaftsstufen gegeben - wenn auch mit unterschiedlicher Zielsetzung. Was die Alternative zwischen einer Erhöhung des individuellen und des kollektiven Konsums anbelangt, so betrachten wir diese Entscheidung grundsätzlich nicht als eine Frage des "entweder-oder". Im Zuge der gesteigerten volkswirtschaftlichen Produktionskraft sowie der zunehmenden Pro-Kopf-Einkommen ist die Anhebung der Verbrauchsneigung vielmehr ein wachstumsendogener Prozeß, der sich untrennbar und gleichermaßen auf beide Konsumkategorien bezieht - zumal es ja streng genommen gar keine echten Kollektivbedürfnisse gibt, sondern nur Güter, welche von der öffentlichen Hand am zweckmäßigsten hergestellt werden.

In dieser Sicht erscheint uns eine andere Interpretation der Zwischenkriegszeit logischer und folgerichtiger: Kurz vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges war Deutschland "reif" für das Zeitalter der Massenkonsum-

1) Vgl. ROSTOW, Stadien ..., a.a.O., S. 56 und S.79

2) ebenda, S.14 und S.109 ff.

3) ebenda, S.94 ff.

4) Vgl. hierzu unsere Ausführungen S. 283 ff.

gesellschaft. Der Umfang der Kapitalausstattung und das technische Niveau der Produktion, das Einkommen und der Bildungsgrad der Bürger entsprachen den Bedingungen dieser Wirtschaftsstufe. Ohne das Dazwischentreten akzidenteller Einflüsse hätte sich die Massenkonsumgesellschaft schon 1920 etabliert. Der gesamtwirtschaftliche Ertragszuwachs wäre wohl ausreichend gewesen, sowohl den steigenden Kollektivverbrauch als auch einen erhöhten Privatkonsum zu alimentieren. Lediglich die Produktionseinbußen im Gefolge der akzidentellen Störungen brachten die Notwendigkeit mit sich, gewisse Prioritäten zu setzen, da nicht beide Ziele vollkommen gleichgewichtig verfolgt werden konnten.

Im Zuge der kollektivistischen Zeitströmungen, die nach den sozialen Erschütterungen großer Kriege die individualistischen Anschauungen immer etwas überspielen, kristallisierte sich der Trend zum Wohlfahrtsstaat eher und stärker heraus als die Tendenz zum privaten Massenkonsum. Bei ungestörter Entwicklung - lediglich von den Kräften des wirtschaftlichen Wachstums gesteuert - wären beide Prozesse wohl synchron geschaltet gewesen. Die außerökonomischen politischen Geschehnisse retardierten jedoch das Wachstum des privaten Verbrauchs. Da lediglich außerökonomische Einflüsse für diese Verzögerung verantwortlich waren und vollindustrialisierte deutsche Wirtschaft bereits am Vorabend des Ersten Weltkrieges die Voraussetzungen für das nächstfolgende Stadium erfüllt hatte, erscheint es unseres Erachtens gerechtfertigt, die gesamte Epoche ab 1925 als Massenkonsumzeitalter zu bezeichnen.¹⁾

Damit sind die einzelnen Wirtschaftsstufen - soweit man überhaupt für die sich vielfach überlagernden Prozesse einer dynamischen Entwicklung genaue Datierungen bestimmen kann - grob voneinander abgegrenzt. Das vorindustrielle agrarische Stadium dauert etwa bis zum Dreißigjährigen Krieg. Daran schließt sich die Anlaufperiode zum wirtschaftlichen Wachstum mit den Epochen des Unbeschränkten und des Aufgeklärten Absolutismus und des Späterkantilismus. Ungefähr nach Abschluß der Befreiungskriege mündet die Übergangsperiode in das Industrialisierungszeitalter ein, das in eine Aufstiegs- und eine Reifephase unterteilt werden kann. Der Erste Weltkrieg bedeutet dann den Sprung in die Massenkonsumgesellschaft, in der wir uns heute noch befinden. In der ersten Hälfte dieser Epoche (Zwischenkriegszeit) stilisierte sich der moderne Wohlfahrtsstaat heraus, in der zweiten Hälfte spielt die Steigerung des Individualkonsums eine stärkere Rolle.

1) ROSTOW sagt selbst: "Das Aufkommen des Wohlfahrtsstaates" - und dies war in Deutschland wohl nach 1925 eindeutig der Fall - "ist eine Manifestation dafür, daß sich eine Gesellschaft jenseits des Stadiums der technischen Reife befindet." - ROSTOW, Studien ..., a.a.O., S.26

B. DAS WACHSTUM DER ÖFFENTLICHEN AUSGABEN IN DEUTSCHLAND IN STATISTISCH-HISTORISCHER SICHT

I. Die deutsche Finanzwirtschaft vor der Reichsgründung

Wenn an dieser Stelle versucht wird, die Rolle der öffentlichen Hand in Deutschland vor der Reichsgründung zu beschreiben, so muß der Leser dafür Verständnis aufbringen, daß es sich hierbei um keine exakte statistische Analyse handelt. Für das Volkseinkommen jener Zeit als Indikator der Staatstätigkeit stehen überhaupt keine Angaben zur Verfügung, und auch die öffentlichen Haushaltstatistiken werden mit zunehmendem Abstand von der Gegenwart immer lückenhafter. Schon für die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts sind einige grobe Schätzungen der Kommunalausgaben notwendig, und vor den Napoleonischen Kriegen ist lediglich noch eine Betrachtung der Länderbudgets möglich. Selbst diese können jedoch in ihrer Entwicklung nicht kontinuierlich verfolgt werden, nur einzelne Jahreswerte kennzeichnen in groben Zügen den langfristigen Trend. Gewisse zusätzliche Anhaltspunkte vermitteln allerdings die allgemeinen historischen Daten der jeweiligen Epochen, vor allem die Geschichte der Wirtschaftspolitik und des Steuerwesens. Hierdurch gelingt es sogar, einen kurzen Blick auf die Zeit vor Beginn unserer Untersuchung zu werfen - auf das Stadium der agrarischen traditionellen Gesellschaft.

1. Der kollektivistische Bereich in der traditionellen Agrargesellschaft

Durchforscht man die finanzgeschichtlichen Quellen vor der Zeit des Dreißigjährigen Krieges, so überwiegt der Eindruck, daß der Staat in ökonomischer Hinsicht damals nur eine bescheidene Rolle spielte. Zwar griffen öffentliche Normen und Gesetzesvorschriften zum Teil recht tief in die individuelle Sphäre ein (Freizügigkeit, ständische Kleiderordnung, Glaubensfreiheit), doch blieb die wirtschaftliche Aktivität der öffentlichen Hand auf wenige Funktionen beschränkt, die außerdem noch recht unvollkommen erfüllt wurden.

Von den geordneteren Verhältnissen in den wenigen größeren Städten abgesehen, gab es keine umfassende öffentliche Verwaltung, keine ständige Rechtsprechung - ja nicht einmal stehende Heere. Soziale Probleme und Wohnungsfragen wurden innerhalb der bäuerlichen Großfamilie oder im Rahmen des patriarchalischen Arbeitsverhältnisses geregelt, so daß hier dem Staat keinerlei Aufgaben erwuchsen. Auch ein öffentliches Gesundheitswesen war so gut wie nicht vorhanden. Im wirtschaftlichen Bereich be-

tätigten sich die deutschen Fürsten zwar vielfach als Unternehmer, doch blieb damals eine eigentliche Wirtschaftspolitik dem Zeitgeist fremd. Im wesentlichen waren deshalb Landwirtschaft, Handel und Gewerbe der Privatinitiative überlassen und erfuhren keinerlei staatliche Förderung (Ausnahme: Innere Kolonisation). Lediglich für politische Repräsentation (fürstliche Hofhaltung) und - temporär - für Kriege wurden hohe Summen aufgewendet.¹⁾

Trotz dieser relativ geringfügigen Staatstätigkeit erwägen E. S. und W. S. WOTYNSKY die Möglichkeit, ob der gesamte öffentliche Bereich im Mittelalter - "the Church, the King and the nobles" - nicht doch vielleicht eine Quote des Volkseinkommens beanspruchte, die fast an die heutige Kollektivbelastung herankommt.²⁾ Gegen eine derartig weitgesteckte Abgrenzung des Staatssektors sind aber einige Einwendungen hervorzuheben. Einmal sind die bürgerlichen Frondienste und Naturalabgaben wohl nicht insgesamt als Leistungen öffentlich-rechtlicher Natur zu werten, sondern stellen weitgehend lediglich private Zins- und Mietzahlungen für die Überlassung von Grund und Boden dar.³⁾ Zum anderen erfüllte die Kirche nur zum Teil - wenn auch in höherem Maße als heute - echte öffentliche Funktionen. Namentlich die Klöster sind in erster Linie als rein privatwirtschaftliche genossenschaftliche Lebensverbände anzusehen.

Wenn damit auch die Bedeutung der unentgeltlichen Leistungen nicht negiert werden soll, so ist doch der hauptsächlichliche Staatsbedarf der größeren Territorialfürsten schon im 16. und 17. Jahrhundert durch Geldeinkünfte bestritten worden.⁴⁾ Gerade auf diesem Gebiet spiegelt aber die höchst unvollkommene Entwicklung des Steuerwesens klar die geringe Bedeutung der öffentlichen Finanzwirtschaft wider.⁵⁾ Direkte Steuern gab es damals fast überhaupt noch nicht, und wo sie in ständigen innenpolitischen Kämpfen gegen den Widerstand der Stände eingetrieben wurden, hatten sie lediglich den Charakter unregelmäßiger außerordentlicher Abgaben (z.B. die sog. Bede). Auch die indirekten Steuern (Zölle, Akzise) warfen im Zeitalter der Eigenwirtschaft noch keine allzu großen Summen ab. So blieben die Steuererträge insgesamt weit hinter den Einkünften

1) Vgl. hierzu MAYER, Th. - Geschichte der deutschen Finanzwirtschaft vom Mittelalter bis zum Ende des 18. Jahrhunderts, in: HdF, Bd. I, 2. Aufl., Tübingen 1952, S. 236 ff.

2) WOTYNSKY, E.S. und W.S. - World Commerce and Governments, New York 1955, S. 685

3) Vgl. hierzu MAYER, a.a.O., S. 247 ff.

4) Vgl. BECHTEL, Bd. II, a.a.O., S. 135

5) Vgl. hierzu MAYER, a.a.O., S. 251 ff. und BECHTEL, Bd. II, a.a.O., S. 136 ff.

aus öffentlichen Regalien und dem fürstlichen Domänenbesitz zurück, und selbst diese erwiesen sich langfristig als nicht genügend ergiebig. Wenn auch die höfischen Kameralisten namentlich die Rentabilität der Staatsgüter nachhaltig verbesserten und die Regalgebühren hin und wieder erhöhten, so besaßen beide Einkommensquellen naturgemäß doch nur eine begrenzte Aufkommenselastizität. Alles in allem war deshalb die finanzwirtschaftliche Basis zu schmal, als daß die öffentliche Hand innerhalb der traditionellen agrarischen Gesellschaft einen wesentlichen Platz hätte einnehmen können.

2. Die öffentlichen Ausgaben im Anlaufstadium zum wirtschaftlichen Wachstum

Vieles deutet darauf hin, daß sich dieser Zustand in der Mitte des 17. Jahrhunderts grundlegend änderte. Einen ersten Beleg hierfür liefert das allgemeine Geschichtsbild: Historisch gesehen fällt die Anlaufperiode zum wirtschaftlichen Wachstum mit dem Zeitalter des Absolutismus und des Merkantilismus zusammen. Beide Geistesströmungen tragen starke kollektivistische Elemente in sich. Die absolutistische Staatsphilosophie wird bekanntlich von der Idee getragen, die politische Allmacht des Herrschers über seine Untertanen zu begründen und deshalb alle Bereiche des öffentlichen Lebens seiner Zentralgewalt zu unterwerfen. Zum Leitbild des Merkantilismus gehört es, das machtpolitische Potential des Staates durch eine Steigerung seiner ökonomischen Leistungsfähigkeit zu stärken und daher die wirtschaftliche Entwicklung des Landes durch öffentliche Aktivität zu fördern. Sowohl auf politischem wie auch auf ökonomischem Gebiet waren also damals bedeutsame Triebkräfte vorhanden, welche auf eine Ausdehnung der Staatswirtschaft hinwirkten.

Jenseits der allgemeinen historischen Überlieferungen können diese expansiven Tendenzen sogar statistisch nachgezeichnet werden. Zieht man mangels umfassender Unterlagen - die preussische Entwicklung als Beispiel heran, so ist während der gesamten Anlaufperiode ein sprunghaftes Wachstum des öffentlichen Aufwands feststellbar. So erhöhte sich der Finanzbedarf (vgl. Tab. 1a) von 1640 bis 1786 von 2,4 Mill. Mark auf 69,0 Millionen und die Kopfquote von 2,40 Mark auf 12,77 Mark.¹⁾ Nimmt man das Budgetvolumen von 1713 als Basiswert (10,2 Mill.), so bedeutet dies eine Zunahme von 37% auf 200%.

1) Diese Werte wie auch die zugrunde liegende Tab. 1a wurden zusammengestellt nach SCHMOLLER, G. - Die Epochen der preussischen Finanzpolitik, in: Umriss und Untersuchungen zur Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsgeschichte, Leipzig 1898, S. 180

Deutlich kristallisieren sich im Verlauf des Stadiums zwei Wachstums- und zwei Stagnationsperioden heraus. Einmal schwillt der öffentliche Etat unter dem Großen Kurfürsten (1640-88) stark an, der das Steuerbewilligungsrecht der Stände brach, die wirtschaftliche Entwicklung seines Landes in die Wege leitete und sich mehrmals auch am europäischen Kriegsgeschehen (Militärausgaben!) beteiligte.¹⁾ Die andere Expansionsperiode fällt in die Epoche des Aufgeklärten Absolutismus und umfaßt die Ära des Soldatenkönigs (1713-40) und Friedrich des Großen (1740-86). Im Gegensatz zum ersten Ausgabenboom ist dieser neuerliche Anstieg dabei vornehmlich auf eine Ausweitung der zivilen Aufwandskategorie zurückzuführen, was besonders in der Regierungszeit des "Alten Fritz" deutlich zutage tritt. Trotz der drei Schlesischen Kriege sank der Anteil des Militärhaushalts am Gesamtbudget von 1740 bis 1786 von 71,4% auf 52,2%.²⁾ Zwischen diesen beiden Wachstumsperioden bedeutet die kurze Stagnation um die Wende zum 18. Jahrhundert (1688-1713) nur eine kurze Atempause in einer hektischen Aufwärtsbewegung, der Stillstand in der spätkontinentalistischen Phase hingegen kündigt schon von einem grundlegenden Umbruch der Entwicklung.

Grobe Schätzungen erlauben auch einige Spekulationen über die öffentliche Beanspruchung des Sozialprodukts.³⁾ Nach diesen Schätzwerten (vgl. Tab. 1a) stieg der Staatsanteil am Volkseinkommen (ohne Kommunalfinanzen) im Zeitalter des Unbeschränkten Absolutismus um über 10% (1713: 18,3%). In der Ära des Aufgeklärten Absolutismus erreichte dann diese Quote ein relatives Maximum, wobei unsere Zahlenangaben das Jahr 1713 als Kulminationspunkt ausweisen (24,2%). Wahrscheinlich mußte jedoch während des Siebenjährigen Krieges ein noch größerer Teil des volkswirtschaftlichen Ertrages für öffentliche Zwecke abgezweigt werden, und vermutlich lagen auch sämtliche Werte des Zeitraums von 1741 bis 1763 - er umfaßt dreizehn Kriegs- und nur zehn Friedensjahre⁴⁾ - noch über dem Plafond des Jahres 1740.⁵⁾ Nach dem Hubertusburger Frieden (1763) verringert sich die kollektive Belastung wieder (1786: 20,5%), was auf die Reduzierung des Militä-

1) Vgl. hierzu RÖSSLER, H. - Deutsche Geschichte, Gütersloh 1961, S. 366 ff.

2) Vgl. hierzu unsere Ausführungen S. 236 ff.

3) Vgl. hierzu unsere Ausführungen im Stat. Anhang S.

4) Zwar waren die Schäden für die preußische Volkswirtschaft in den ersten beiden Schlesischen Kriegen nur gering - die Kampfhandlungen fanden meist in Sachsen, Schlesien oder Böhmen statt - aber die Material- und Menschenverluste der Armee mußten jeweils ausgeglichen und ein neuer Kriegsschatz angesammelt werden. Überdies wurde die Mannschaftsstärke des Heeres wegen der ständig angespannten politischen Lage fortlaufend erhöht. - Vgl. hierzu SCHMOLLER, Die Epochen., a.a.O., S. 185 ff.

5) Das Jahr 1740 ist noch als Friedensjahr zu bezeichnen, denn die Feindseligkeiten wurden erst am 16.12.1740 eröffnet. - Vgl. GEBHART, a.a.O., S. 272

haushalts zurückzuführen ist. In der spätkontinentalistischen Epoche setzt sich diese relative Kontraktion des Staatsektors bei langsamer Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums weiter fort. Wenn unsere Schätzungen richtig sind - und trotz zahlreicher Unsicherheitsfaktoren halten wir die Fehlermarge für nicht allzu groß - dann korrespondieren die kollektiven Belastungskoeffizienten in der Kulminationsperiode des Anlaufstadiums ungefähr mit den entsprechenden Werten der Weimarer Republik (vgl. Tab. 7).¹⁾ Absolut sicher ist jedenfalls, daß der Staatsanteil am Volkseinkommen damals weit über den Quoten des nachfolgenden 19. Jahrhunderts lag, die Unterschiede sind zu eklatant, als daß hieran gezweifelt werden könnte. Schon diese zweite begrenzte Schlußfolgerung würde aber die allgemeinen historischen Erfahrungen bestätigen, nach denen der Staat in der merkantilistisch-absolutistischen Epoche eine dominierende Stellung innerhalb der Volkswirtschaft einnimmt.²⁾

3. Der Staat in der Aufstiegsphase (Take off)

Im Stadium des wirtschaftlichen Aufstiegs verstärken sich die retardierenden Kräfte, die schon in der spätkontinentalistischen Phase zu einer relativen Schrumpfung des öffentlichen Bereichs führten. Wohl hatten die Befreiungskriege die Kollektivbelastung außerordentlich in die Höhe getrieben, doch brachten sie offensichtlich keinen bleibenden displacement effect (PEACOCK-WISEMAN)³⁾ mit sich. Wenige Jahre nach dem Wiener Kongress setzten sich die kontraktiven Tendenzen in allen deutschen Staaten wieder durch, so daß die napoleonische Zeit nur als kurze exogene Unterbrechung einer langfristig rückläufigen Trendbewegung anzusehen ist.

1) Wir nahmen aufgrund verschiedener Quellen (vgl. Stat. Anhang!) an, daß sich das wirtschaftliche Wachstum in der Zeit von 1640 bis 1840 langsam von 0% auf 1,5% erhöht und in keiner Phase langfristig die Wachstumsraten des 19. Jahrhunderts übersteigt. Wäre die wirtschaftliche Expansion des 17. und 18. Jahrhunderts größer, so würden sich sogar noch höhere Belastungskoeffizienten ergeben! Lediglich für den Fall einer geringeren Expansion in der genannten Periode wären niedrigere Werte für den Staatsanteil der damaligen Zeit zu erwarten. Da für einen etwaigen Schätzfehler aber eben nur eine theoretisch maximale Marge von 0%-1,5% besteht, die praktisch erheblich kleiner sein dürfte (etwas hat sich das Sozialprodukt in jedem Jahrzehnt ausgeweitet!), messen wir unseren Ergebnissen einen hohen Wahrscheinlichkeitsgehalt zu.

2) Mit gewissen Einschränkungen können die preußischen Verhältnisse für Deutschland verallgemeinert werden. - Vgl. hierzu SCHMOLLER, Bg. III, a.a.O., S. 115 ff.

3) Der displacement effect bedeutet eine ruckartige und nicht mehr reversible Plafondverschiebung der öffentlichen Ausgaben. - Für eine exaktere Definition vgl. unsere Ausführungen S. 140 ff. Siehe fernerhin auch J. 312 ff., wo wir zu erklären versuchen, warum nach den napoleonischen Kriegen keine Niveauverschiebung eintritt.

So übertraf das preußische Budget von 1821 (201,3 Mill. Mark) zwar deutlich das Etatvolumen des Jahres 1804 (93 Mill.), und sowohl der Aufwand je Einwohner (17,7 Mark) wie auch der Staatsanteil am Volkseinkommen (20,7%) lagen über den entsprechenden Werten der Vorkriegszeit (vgl. Tab. 1a).¹⁾ In den folgenden Dezennien bis zum Jahre 1862 reduzierte sich aber die öffentliche Beanspruchung des gesamtwirtschaftlichen Ertrags kontinuierlich auf 11,6%, und selbst die damaligen Pro-Kopf-Ausgaben (17,1 Mark) erreichten nicht wieder ganz die Quote des Jahres 1821.

Innerhalb dieses Kontraktionsprozesses lassen sich zwei Teilphasen unterscheiden. Charakteristisch ... für die Finanzgebarung ... während der ersten beiden Jahrzehnte (nach Kriegsende) ist eine starke Einschränkung aller öffentlichen Ausgaben; eine Folge der finanziellen Entkräftung infolge der kriegerischen Wirren der vorangegangenen Zeit.²⁾ Die Haushaltsansätze erhöhen sich nur langsam oder bleiben konstant - ja bisweilen, besonders in den weniger von Kriegseignissen betroffenen Ländern, sinken sie sogar.³⁾ Nur durch diese Stagnation der absoluten Budgetziffern war eine Verminderung der Kollektivbelastung möglich, denn der gesamtwirtschaftliche Ertrag jener Epoche steigt nur äußerst schwach.⁴⁾ Erst die Forcierung der Industrialisierung anfangs der 40er Jahre leitet einen steilen wirtschaftlichen Aufstieg ein - die durchschnittliche Wachstumsrate schnell auf fast 3,7%.⁵⁾ Mit den zunehmenden Steuererträgen schwellen

1) Die zuletzt feststellbaren Vorkriegswerte betragen bei den Pro-Kopf-Ausgaben 12,77 Mark und beim Belastungskoeffizienten des Sozialprodukts 20,5%. Sie beziehen sich beide auf das Jahr 1786. Entsprechende Werte für das Jahr 1804 wurden nicht berechnet, da dies zu irreführenden Ergebnissen geführt hätte. Durch die zweite (1793) und dritte politische Teilung (1795) hatte sich Preußen weite Gebiete einverleibt, in denen sowohl die öffentlichen Versorgungsdienste wie auch das Sozialprodukt je Einwohner nicht im entferntesten an die Größenordnungen der alten deutschsprachigen Provinzen herankam.

2) GERLOFF, Der Staatshaushalt..., a.a.O., S.5

3) In Bayern sinken die Unmittelbaren Staatsausgaben von 31,2 Mill. Gulden im Jahre 1818 auf 24,6 Mill. im Jahre 1835. Noch 1848 (28,2 Mill.) ist die Summe des Jahres 1818 nicht wieder erreicht (Quelle: eigene Berechnungen aus bayerischen Haushaltsstatistiken - vgl. Stat. Anhang!). Die in groben Zügen ähnliche Entwicklung in den übrigen süddeutschen Staaten ist zu erkennen bei: REDEM, F.v. - Allgemeine vergleichende Finanzstatistik, Bd.I, Leipzig 1856

4) SPIETHOFF bezeichnet den Zeitraum von 1822-42 als Stockungsspanne und LÜTGE bewertet die Kriegsschäden so stark, daß nach seiner Ansicht "erst 1830 der Standard (der Lebenshaltung) von 1805 wieder erreicht wurde". - Vgl. hierzu SPIETHOFF, A. - Die wirtschaftlichen Wechselagen, Bd.I, Tübingen-Zürich 1955, S.145 und LÜTGE, a.a.O., S.400

5) Die Wachstumsrate gilt eigentlich nur für die Zeit von 1850-72 und wurde berechnet aus HOFFMANN, Das Wachstum ..., a.a.O., S.507. Da jedoch der gesamte Zeitraum von 1842-72 eine zusammenhängende Aufschwungsperiode darstellt (vgl. SPIETHOFF, a.a.O., S.146), ist diese Wachstumsrate wahrscheinlich auch für das Jahrzehnt von 1840-50 zutreffend.

auch die Etatsummen kräftig an, werden jedoch in ihrer Expansion von der sprunghaften Vermehrung des Sozialprodukts übertroffen.

Die preußische Finanzstatistik spiegelt diese Entwicklung eindeutig wider. Von 1821 (201,3 Mill.) bis zum Jahre 1829 (218,7 Mill.) erhöhte sich der Staatsbedarf lediglich um 17,4 Millionen Mark, um nachher sogar bis zum Jahre 1840 wieder um 15 Millionen abzusinken (203,8 Mill.). Sogar die Pro-Kopf-Ausgaben fielen im gleichen Zeitraum von 17,7 Mark (1821) auf 13,7 Mark (1840), und der Staatsanteil am Volkseinkommen verringerte sich durch diese finanzpolitische Abstinenz von 18,6 auf 13,9%. Nach dem Wendepunkt des Jahres 1840 erfährt das Budgetvolumen dagegen eine schnelle Ausdehnung.¹⁾ 1852 wird die Marke von 252 Millionen erreicht, und zehn Jahre später fließen gar schon 323 Millionen durch die preußische Staatskasse. Selbst dieser Rekordbetrag bedeutet aber nur 11,6% des Sozialprodukts, so daß sich die Kollektivbelastung innerhalb von 22 Jahren um weitere 2,3% verminderte. Lediglich die Kopfquoten steigen nach 1840 wieder leicht an (vgl. Tab. 1a).

Damit steht das gesamte Wachstumsstadium des "take off" im Zeichen einer relativen Kontraktion der öffentlichen Haushalte. Über 56 Jahre - von 1816 bis 1872-erstreckte sich der langfristige Schrumpfungsprozeß, im Zuge dessen der Staatsektor innerhalb der Volkswirtschaft immer kleiner wurde. Um 9% ermäßigte sich in dieser Zeit der kollektive Anteil am makroökonomischen Output. Ein halbes Jahrhundert finanzwirtschaftlicher Entwicklung vollzog sich also trotz exorbitanter Wohlstandsteigerung nicht nach dem WAGNER'schen Gesetz. Es ist wohl eine Ironie des Schicksals, daß es gar keine Gültigkeit besaß, als es von seinem geistigen Vater erstmals formuliert wurde.

II. Die finanzwirtschaftliche Entwicklung nach der Reichsgründung in der Reifezeit und im Massenkonsumzeitalter

Nach dem groben Überblick über die finanzpolitische Entwicklung vor der Reichsgründung sei nun das Wachstum der öffentlichen Ausgaben nach diesem Zeitpunkt einer genaueren Analyse unterzogen. Dabei wird in diesem Abschnitt - im Gegensatz zu den vorangegangenen Darlegungen - auf eine exakte stufentheoretische Untergliederung unserer Ausführungen verzichtet,

1) Dabei scheint, den bayerischen und preußischen Unterlagen zufolge, die Revolution des Jahres 1848 sogar einen gewissen displacement effect bewirkt zu haben. In Bayern ist ein Niveauanstieg um ca. 7,4 Mill. Gulden (12,7 Mill. Mark) zu verzeichnen, in Preußen ein solcher von ca. 75 Millionen Mark. Das bedeutet 25% bzw. 33% des jeweiligen Etats von 1848.

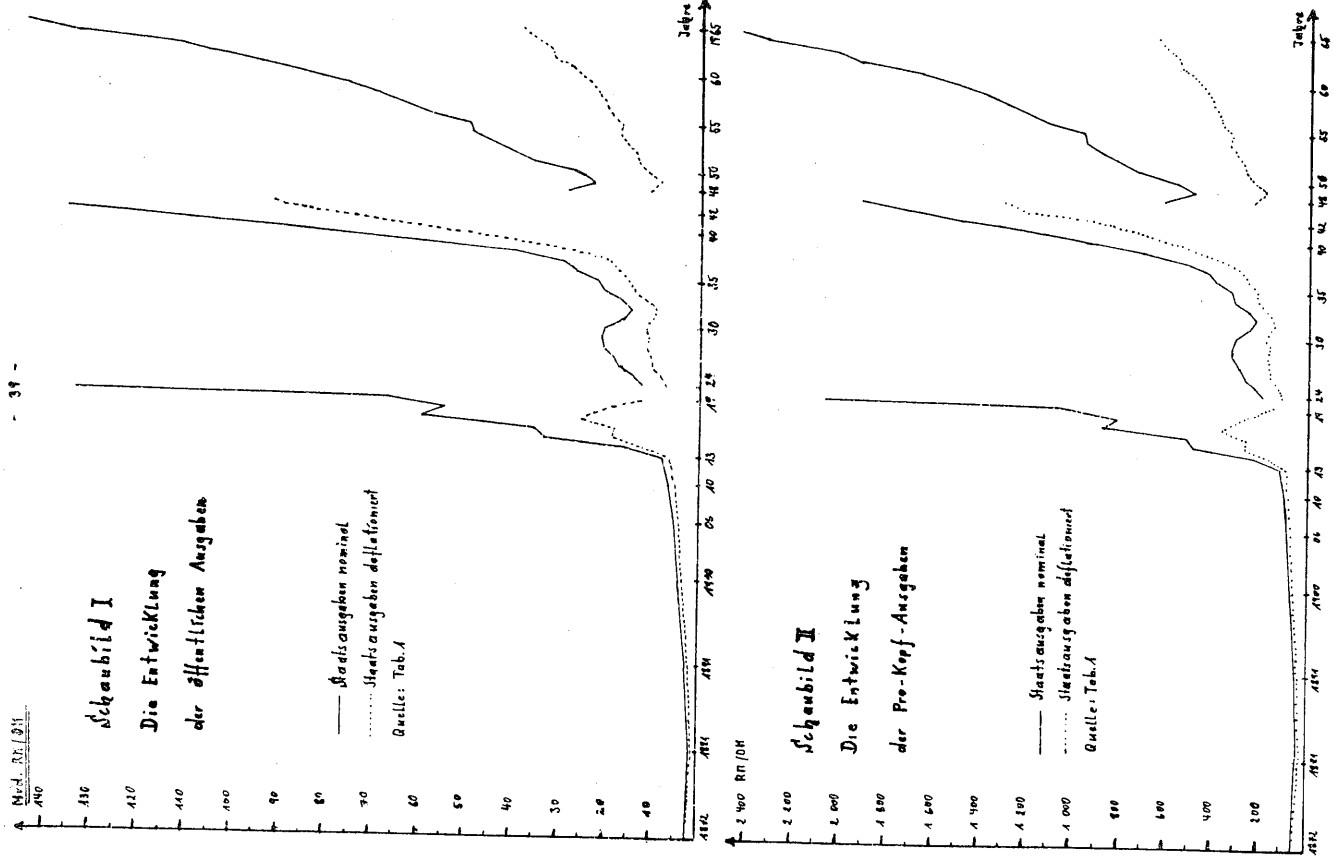
wofür zwei Gründe maßgebend sind: Einmal ist die Untersuchungsperiode von 1872 bis 1962 doch wesentlich kürzer als der vorherige Beobachtungszeitraum und zum anderen treten - da das statistische Material reichhaltig und differenzierter ist - sachlogische Gesichtspunkte in den Vordergrund.¹⁾ Da späterhin der Faden der stufentheoretischen Betrachtung jedoch wieder aufgenommen wird, sei einleitend darauf verwiesen, daß die Zeit nach der Reichsgründung zwei Wachstumsstadien umfaßt: die Reifephase, die sich als Teilperiode der Industrialisierungsperiode von 1872 bis zum Ersten Weltkrieg erstreckt und das Massenkonsumzeitalter, in dem wir uns heute noch befinden.

1. Das Wachstum der Staatsausgaben von der Reichsgründung bis zur Gegenwart: Eine historische Skizze auf dem Hintergrund der deutschen Finanzgeschichte

Obschon eine sachgerechte Betrachtung der öffentlichen Ausgaben eigentlich die Heranziehung von Vergleichskriterien erfordert²⁾, zeichnen selbst die nackten, nüchternen Zahlenkolonnen der jährlichen Etatsziffern ein aufschlußreiches Bild der Entwicklung des staatswirtschaftlichen Bereichs. Schon der schwache und einseitige Brennpunkt der Budgetstatistik offenbart dabei tiefe Einblicke in das Wechselspiel der modernen deutschen Finanzgeschichte.

So zeugt das relativ hohe Niveau der Staatsausgaben von 2,36 Mrd.³⁾ am Anfang unserer Untersuchungsperiode vom erfolgreich beendeten Feldzug gegen Frankreich. Die Reparationen, die nach Kriegsende in die Kassen des neugegründeten Reiches und seiner Bundesstaaten flossen, ermöglichten ein großzügiges Wirtschaften der fiskalischen Planträger⁴⁾, was sich vor allem in einer restlosen Rückzahlung sämtlicher Kriegsschulden⁵⁾ niederschlug. Im wesentlichen sind es diese kreditpolitischen Transaktionen, die insbesondere 1872 das staatliche Finanzvolumen aufblähten und die Haushaltsansätze dieses Jahres weit über das übliche Maß jener Epoche anschwellen ließen.

- 1) Strukturkomponenten der öffentlichen Ausgaben, verschiedene Abgrenzungen des öffentlichen Bereichs usw.
- 2) Vgl. hierzu unsere Ausführungen S. 16 ff.
- 3) Vgl. zu allen absoluten Budgetzahlen im folgenden Tab. 1, S.
- 4) Vgl. hierzu GERLOFF, Die Finanz- und Zollpolitik..., a.a.O., S. 51 ff. und insbesondere S. 82 ff.
- 5) Der Schuldendienst im Jahre 1872 betrug 807 Mill. Mark, was 34,6% der gesamten öffentlichen Ausgaben ausmachte (vgl. Tab. 4 a). Darunter befanden sich 20,1 Mill. Zinszahlungen und 620,2 Mill. Tilgungsleistungen für die Kriegsschulden des Norddeutschen Bundes - vgl. hierzu Tab. 32



Schon bald sanken indes in der Folgezeit die öffentlichen Etats wieder auf den normalen, gewohnten "Pegelstand".¹⁾ Die kurzen und überdies siegreichen Kampfhandlungen brachten ja keine nennenswerten langfristigen Kriegsfolgelasten mit sich;²⁾ außerdem wurden durch die große Gründerkrise ab 1874 die Steuererträge stark beschnitten.³⁾ Im Jahre 1881 beliefen sich deshalb die Staatsausgaben auf 509 Mill. Mark weniger als 1872 (1,85 Mrd.). In relativer Betrachtung bedeutet dies eine Abnahme von 21,6% für den gesamten Zeitraum oder von 2,7% im Jahresdurchschnitt.⁴⁾

Um die Mitte der achtziger Jahre setzten sich aber schließlich - trotz der allgemein dominierenden Stockungstendenzen, die das konjunkturelle Kennzeichen der gesamten Bismarck'schen Ära bilden⁵⁾ - die vom ökonomischen Wachstumstrend bestimmten Expansionskräfte wieder durch. Gemessen an der Basis 1881 haben die öffentlichen Ausgaben am Ende der Kaiserzeit (1913: 8,1 Mrd.) das Vierfache jenes Ausgangswertes (Index: 436,3)⁷⁾ überschritten; zieht man die höheren Grundzahlen von 1872 heran, so ergibt sich immer noch eine Steigerung um 342 % (vgl. Tab. 4b).

Mit Ausbruch des Ersten Weltkrieges schnellen dann die Staatsausgaben

1) Dies ist aus der vorliegenden Untersuchung nicht so klar ersichtlich, da die Budgetsummen der Gebietskörperschaften hier nicht fortlaufend Jahr für Jahr erfaßt werden konnten. Am deutlichsten ist die Kontraktionsbewegung bei den Reichsausgaben zu beobachten - vgl. hierzu ANDRÉ-VEVERKA, a.a.O., S. 262, Tab. A 22 - Denkschriftenband zur Begründung des Entwurfs eines Gesetzes betreffend Änderungen im Finanzwesen, Teil I: Das Finanzwesen der öffentlichen Körperschaften Deutschlands, herausgegeben vom Deutschen Reichsschatzamt, Berlin 1908, S. 38 ff., Tab. I A1

2) Vgl. hierzu unsere Ausführungen S. 221 ff.

3) Vgl. hierzu SCHUMPFETER, Konjunkturzyklen, a.a.O., S. 376 sowie BECHTEL, a.a.O., S. 183 ff.

4) Vgl. zu allen Angaben, die die Wachstumsraten oder die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten der öffentlichen Ausgaben betreffen. Tab.

5) SPIETHOFF charakterisiert die Zeit von 1874 bis 1894 (Bismarcks Rücktritt erfolgte 1890) als "Stockungsspanne", in der die konjunkturellen Aufschwünge kurz und weniger zahlreich, die Niedergangsperioden dagegen länger und häufiger sind. Die ab 1894 bis 1913 folgende "Aufschwungsspanne" ist dann durch eine gegenteilige Konstellation gekennzeichnet. Vgl. hierzu SPIETHOFF, a.a.O., S. 123 ff. und S. 130 ff.

Vielleicht vermögen diese konjunkturtheoretischen Aspekte einiges zur Erklärung der Tatsache beizutragen, daß das Wachstum der öffentlichen Ausgaben ab 1890 eine ziemliche Beschleunigung erfährt.

7) Wachstumsindizes der öffentlichen Ausgaben auf der Basis des Jahres 1881 - vgl. Tab. 2

ruckartig auf das Doppelte (15,8 Mrd.) dieses letzten Friedensetats empör.¹⁾

Diese enorme und abrupte Ausweitung des Staatsektors erscheint dabei erst in ihrem vollen Licht, wenn man gleichzeitig berücksichtigt, daß bei Eröffnung der Feindseligkeiten im August 1914 die Haushaltsperiode schon zu einem Drittel abgelaufen war. Außerdem zeugt die kurzfristige Deckung eines kollektiven Mehrbedarfs in solcher Größenordnung von einer beachtlichen Angebotselastizität des marktwirtschaftlichen Bereichs,²⁾ der sich im nächsten Jahr noch einmal einer Erhöhung des Staatsaufwands von über 100% (Ausgabevolumen 1915: 33,1 Mrd.) gewachsen zeigte. In der Folge allerdings mit der Erschöpfung der Ressourcen des belagerten und von den Weltmärkten abgeschnittenen Reiches beginnt auch die Expansionsrate der öffentlichen Ausgaben abzufallen.

Zu einem merkbaren Sinken der absoluten Etatziiffern (Höhepunkt 1917: 59,8 Mrd.) kommt es jedoch nicht, da gleich nach Beendigung des Krieges der Währungsverfall der Inflationszeit die nominalen Budgetsummen in astronomische Höhen treibt. Am Kulminationspunkt dieser Entwicklung im Jahre 1923 belaufen sich die Staatsausgaben auf 120 680 Mrd. Mark, wobei mit dieser Zahl lediglich der Reichshaushalt erfaßt werden konnte, für die Finanzen der übrigen Gebietskörperschaften fehlen jegliche einigermäßen befriedigende Schätzgrößen. Nach der Stabilisierung der Mark im Herbst 1923³⁾ pendelt sich das öffentliche Ausgabevolumen im Rechnungszeitraum 1924 ungefähr auf einem Zehntel Promille des letzten Inflationsetats wieder ein (12,3 Mrd.). Immerhin beinhaltet jedoch auch dieses gesundgeschrumpfte Budget gegenüber dem letzten Vorkriegshaushalt (8,1 Mrd.) noch eine Steigerung von über 50%, obwohl Staatsraum und -bevöl-

1) Vgl. hierzu LOTZ, W., - Die deutsche Staatsfinanzwirtschaft im Kriege, 2. Aufl., Tübingen 1931, S. 102 ff. - Die außerordentlichen Steuerungen der ... ersten Kriegsjahre beruhten nicht zuletzt darauf, daß Deutschland in ökonomischer Hinsicht nahezu unvorbereitet in den Krieg gegangen war. Trotz erheblicher militärischer Rüstungen (Flottenbauprogramm) standen also die öffentlichen Ausgaben der Vorkriegszeit auf einem noch relativ niedrigem Niveau. - Vgl. hierzu: RIESER, J., - Finanzielle Kriegsbereitschaft und Kriegsführung, 2. Aufl., Jena 1913 - HELFFERICH, K., - Der Weltkrieg, Bd. I, Berlin 1919, S. 189 ff.

2) Eine Expertise des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung hebt als entscheidendes Moment dieser Elastizität hervor, daß in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg "die Privatwirtschaft an verhältnismäßig reiche Bevorratung und langsame Umschlag der Bestände gewöhnt" war. - Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), - Die deutsche Industrie im Kriege 1939-45, Berlin 1954, S. 19

3) Vgl. hierzu NEYZBAND, K.B. und H.P. WIDMAIER - Währungs- und Finanzpolitik der Ära Luther 1923-1925, Basel-Tübingen 1964 sowie SCHACHT, H., - Die Stabilisierung der Mark, Berlin und Leipzig 1927

kerung gemäß den Gebietsabtretungen des Versailler-Vertrages um rund 11% verkleinert worden waren.¹⁾

Von diesem "neuen Niveau" aus erhöht sich der Staatsbedarf in den folgenden "Goldenen Zwanziger Jahren" ziemlich rasch.²⁾ Teils getragen von einer echten Regeneration der deutschen Wirtschaft, teils aber auch angeheizt von einem trügerischen, durch amerikanische Kredite angefachten Treibhausklima³⁾, kommt es zu einem steilen Anstieg des Sozialprodukts, was sich selbstverständlich auch auf die Entwicklung der Steuerkapazitäten günstig auswirkt. So liegen die Aufwendungen der Gebietskörperschaften im Jahre 1929 um die Hälfte höher (20,9 Mrd.) als zu Beginn der Aufschwungphase. Begrenzt man die eigentliche Prosperitätsperiode auf die Zeit von 1925 bis 1928, so beträgt die Zunahme immer noch 43,5% insgesamt oder 12,8% jährlich.

Bereits Ende 1929 erfuhren jedoch die konjunkturellen Auftriebstendenzen eine Schwächung.⁴⁾ Zum steilen Absturz in Massenarbeitslosigkeit und Depression kam es aber erst, als in den Jahren 1931 und 1932 amerikanische und französische Kreditgläubiger ihre Gelder aus Deutschland und Österreich zurückriefen. Dieser Liquiditätsverlust des strukturell kapital-schwachen deutschen Bankensystems wirkte auf die kaum entfaltete deutsche Wirtschaftsblüte wie ein plötzlicher klirrender Spätfrihjahrsfrost.⁵⁾ Das Reich - und ringsherum alle Welt - glitt mitten im Frieden in einen ökonomischen Abgrund. Im Zuge dieser Entwicklung kontrahierten selbstverständlich auch die Finanzen der Gebietskörperschaften (durchschnittlich um 9,45% jährlich). Zuerst als Begleiterscheinung einer "passiven Parallelpolitik", später vor allem infolge der bewußt gestalteten, tragischen Restriktionsmaßnahmen des Kabinetts Brüning⁶⁾ sanken die Staatsausgaben fast wieder auf den Stand von 1925 zurück (1932: 14,5 Mrd.).

- 1) Die deutsche Finanzstatistik rechnet in Bezug auf das Steuer- und Ausgabevolumen mit einem Satz von 10,98%. - Vgl. hierzu - Die Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Verwaltung im Deutschen Reich, ESTDR, Nr. 10, Berlin 1930, S. 14 (Einleitung)!
- 2) Vgl. hierzu RAAB, F. - Die Entwicklung der Reichsfinanzen seit 1924, Berlin 1929
- 3) Dies schildern recht plastisch STOLPER-HÄUSER-BORCHARDT, a.a.O., S. 113-116
- 4) Vgl. hierzu KROLL, G. - Von der Weltwirtschaftskrise zur Staatskonjunktur, Berlin 1958, S. 83-89
- 5) Vgl. hierzu STUCKEN, R. - Deutsche Geld- und Kreditpolitik 1914-1963, 3. Aufl., Tübingen 1964, S. 77 ff. - Derselbe - Die Konjunkturen im Wirtschaftsleben, Jena 1932, S. 147 ff.
- 6) Vgl. hierzu LÜKE, R.E. - Von der Stabilisierung zur Krise, Zürich 1958, S. 334 ff.

Der Wendepunkt dieser Abwärtsbewegung korrespondiert ungefähr mit der nationalsozialistischen Machtergreifung.¹⁾ Zwar waren kurz zuvor gewisse Umschwungstendenzen zu verzeichnen,²⁾ maßgeblich war aber doch wohl die aktive Konjunkturpolitik des Dritten Reiches.³⁾ Die bald nach dem Regierungsantritt Hitlers forcierte Aufrüstung,⁴⁾ vor allem aber breit angelegte Arbeitsbeschaffungsprogramme - mit dem Autobahnbau als Paradebeispiel - ließen deshalb den Staatsbedarf von seinem Tiefstand recht schnell wieder emporklettern und führten zu der außerordentlichen Zuwachsrate von jährlich rund 15%. Schon 1934 (20,7 Mrd.) wurden die absoluten Etatzziffern des Boom-Jahres 1928 fast wieder erreicht! Dabei ist für diese "Arbeitsbeschaffungsperiode"⁵⁾ des NS-Regimes kennzeichnend, daß erstmals in der deutschen Finanzgeschichte geplante Budgetdefizite zur Steuerung des Wirtschaftsablaufs eingesetzt wurden.⁶⁾ Daneben begünstigte bald auch eine spürbare Erholung des Steueraufkommens das Wachstum der öffentlichen Ausgaben.⁷⁾

Etwa im Jahre 1936 wird die "Arbeitsbeschaffungsperiode" von der "Rüstungsperiode" abgelöst. Der schon während der Haushaltsjahre 1934 und 1935 stark wachsende Verteidigungsetat⁸⁾ übernahm jetzt nicht nur eindeutig die Rolle eines Expansionsmotors innerhalb des Reichsbudgets, sondern im Zuge der außerordentlichen Steigerung des militärischen Bedarfs beginnt die deutsche Wirtschaft von nun ab auch an ihre Kapazitätsgrenzen zu

- 1) Zwar wurden schon unter den Kabinetten Papen und Schleicher im Jahre 1932 Arbeitsprogramme konzipiert und eingeleitet, aber ganz abgesehen davon, daß es diesen Maßnahmen an der massiven Durchschlagskraft fehlte, wurden sie auch erst nach der Machtergreifung Hitlers effektiv. - Vgl. hierzu LUTHER, H. - Vor dem Abgrund, Berlin 1964, S. 286 ff.
- 2) Vgl. Institut für Konjunkturforschung (Hrsg.) - Vierteljahresshifte zur Wirtschaftsforschung, 7. Jg., H. 4, S. 186
- 3) Dies betont vor allem von ausländischer Seite GUILLEBAUD, C.W. - The Economic Recovery of Germany, London 1939, S. 31
- 4) Auf diesen Aspekt weist hin: ALBERT, U. - Die deutsche Wiederaufrüstung der dreißiger Jahre als Teil der staatlichen Arbeitsbeschaffung und ihre Finanzierung durch das System der Meßo-Wechsel, Diss. Nürnberg 1956
- 5) Im Gegensatz zu RIES, B. - Die Finanzpolitik im Deutschen Reich von 1933 bis 1935, Diss. Freiburg i.Br. 1964, der die "Arbeitsbeschaffungsperiode" im wesentlichen auf das Jahr 1933 begrenzt, fassen wir - in Anlehnung an KROLL (a.a.O., S. 567) diese Phase weiter. Als Kriterium für den Beginn der Rüstungsperiode ziehen wir nicht nur absolute Höhe und Wachstumsrate des Verteidigungsetats heran, sondern auch dessen Wirkung auf den Wirtschaftskreislauf. - Vgl. hierzu den nächsten Abschnitt unserer Ausführungen!
- 6) Vgl. hierzu ERBE, R. - Die nationalsozialistische Wirtschaftspolitik 1933-1939 im Lichte der modernen Theorie, S. 34 ff.
- 7) Ab 1935 gehört außerdem das Saarland wieder zur Finanzwirtschaft des Deutschen Reiches.
- 8) Vgl. hierzu unsere Ausführungen S. 221

stoßen. Seit diesem Zeitpunkt wirkt der Aufwand an Produktionskräften für die Wiederbewaffnung nicht mehr depressionsmildernd, sondern hat einen ausgesprochen inflationistischen Effekt, der durch Preis- und Lohnstop nur mühsam gebremst werden kann. ¹⁾ Bedingt durch die gewaltigen Rüstungsanstrengungen schnellte die Zuwachsrate der öffentlichen Ausgaben auf jährlich 17,7% und übertrifft damit noch die Wachstumsintensität des Staatssektors während der konjunkturellen Erholungsphase. 1938, am Vorabend des zweiten großen Weltbrandes, hat deshalb das öffentliche Finanzvolumen die enorme Budgetziffer von 36,0 Mrd. Mark erreicht. Unter Ein-schluß des im gleichen Jahr dem Reich angegliederten Sudetenlandes und Österreichs erhöht sich diese Summe sogar auf 39,4 Mrd. Mark. ²⁾

Dieser letzte Friedensetat zeugt, wie seine unmittelbaren Vorgänger, schon von den Planungen der nationalsozialistischen Machthaber für den Zweiten Weltkrieg. Deutschland ging in diese Auseinandersetzung nicht so unvorbereitet wie 1914. ³⁾ Die Wachstumsraten während der Kriegsjahre verlaufen deshalb dank der verbesserten militärischen Bewegungen der öf-fent-sation kontinuierlicher als die entsprechenden Bewegungen der öffent-lichen Ausgaben im Ersten Weltkrieg. ⁴⁾ Da der letzte Friedenshaushalt schon stark angeschwollen war, erreichte der Staatsaufwand an seinem Kulminationspunkt wegen der überhöhten Vergleichsbasis auch nicht das Siebenfache des Vorkriegswertes, sondern nur knapp das Vierfache dieses Finanzvolumens. ⁵⁾ Die absoluten Zahlen allerdings geben - auch wenn Preissteigerungen sicherlich hierbei eine Rolle spielen ⁶⁾ - eine Andeu-

1) Vgl. hierzu KROLL, a.a.O. S.604 ff. - ERBE, a.a.O., S.83 ff.

2) Vgl. hierzu STUBERL, H. - Die Finanzierung der Aufrüstung im Dritten Reich, in: Europa-Archiv, Jg.1951, S.4128 ff.

3) Vgl. hierzu vor allem NATHAN, O. - Nazi War Finance and Banking, New York 1944 - Allerdings weist Burton H. KLEIN darauf hin, daß die übrigen Großmächte fast den gleichen Anteil am Sozialprodukt wie Deutsch-land für die Rüstung verwendeten - vgl. KLEIN, B.H. - German Prepara-tions for War, in: AER, Bd.38 (1948), S.56 ff.

4) Vgl. hierzu LAPP, K. - Die Finanzierung der Weltkriege 1914/18 und 1939/45 in Deutschland, Diss. Nürnberg 1957, S.72

5) Zur Entwicklung des öffentlichen Ausgabenvolumens im Zweiten Weltkrieg vgl. die Schätzungen von: KLEIN, B.H. - Germany's Economic Preparations for War, Cambridge (Mass.), 1959 - WOLF, E. - Geld- und Finanzprobleme der deutschen Nachkriegswirtschaft (Hrsg. Deutsches Institut für Wirt-schaftsforschung), Berlin 1946 - FEDERAU, F. - Der Zweite Weltkrieg. Seine Finanzierung in Deutschland, Tübingen 1962

6) Dabei muß beachtet werden, daß infolge der geringen kriegswirtschaft-lichen Vorbereitungen die Preissteigerungen im Ersten Weltkrieg un-gleich höher waren als im Zweiten Weltkrieg, wo Preis- und Lohnstopps "nur eine unwesentliche Erhöhung der Lebenshaltungskosten und geringe Lohnverschiebungen" zuließen. - LAPP, a.a.O., S.164

tung von dem totalitären Charakter dieses Völkerrings. Setzt man die Perioden des Spitzenbedarfs der beiden Weltkriege in Beziehung, so be-deuten die 173 Mrd. des Jahres 1944 fast das Dreifache der 60 Mrd. von 1917!

Vier Jahre nach dem Zusammenbruch pendelt sich der erste vollständige Nachkriegshaushalt der Bundesrepublik Deutschlands, die auf halbiertem Staatsgebiet die Rechtsnachfolge des ehemaligen Reiches antritt, auf 23 Mrd. Mark wieder ein. Prima facie scheint dieses Budgetvolumen nicht wesentlich über den Etatsziffern der Vorkriegszeit zu liegen. Es läßt sich jedoch anhand der bloßen absoluten Zahlen nicht so ohne weiteres entschei-den, ob nicht vielleicht trotzdem wieder - wie nach dem Ersten Weltkrieg - eine "Niveaushiebung" der öffentlichen Ausgaben stattgefunden hat. Die allzu großen Gebietsveränderungen sowie der Mangel eindeutig kom-patibler Präferenzperioden erschweren hier eine Deduktion, die nur unter Verwendung weiterer Daten und Vergleichsgrößen (Bevölkerung, Sozialpro-dukt) möglich erscheint. ¹⁾ Gleichgültig jedoch, ob man die inzwischen durchgemessene Entwicklung als Niveaushiebung oder als "normales Wachst-um" interpretiert, die Expansion des öffentlichen Finanzbedarfs in seinen absoluten Größenordnungen wird schlaglichtartig durch die Tatsache erhellt, daß der Staatshaushalt von 1925 gerade groß genug wäre, den Etat des Jah-res 1950 (27,1 Mrd.) zur Hälfte zu alimentieren, während - um den Blick noch weiter zurückzuwenden - das Budget von 1872 nicht einmal zur Deckung des zehnten Teils ausreichen würde.

Kriegsfolgelasten und Wiederaufrüstung, die Einwanderung von Millionen von Flüchtlingen und Gasterbeitern sowie ein in dieser Langfristigkeit und Intensität in der deutschen Wirtschaftsgeschichte einmaliger Wachstumsprozeß bestimmen dann die weitere sprunghafte Expansion der Staatsausgaben in der Bundesrepublik Deutschland (durchschnittliche jährliche Zuwachsrate von 1950 bis 1965: 11,79%). Binnen fünf Jahren haben sich die Haushaltsansätze des Jahres 1949 verdoppelt (1954: 48,7 Mrd. DM), bis 1961 tritt eine weitere Verdoppelung ein (94,2 Mrd.) und 1965 (144,3 Mrd.) ist gar das Sechsfache des Finanzvolumens von 1949 erreicht. ²⁾ Diese Budgetsumme ist größer als der Kriegshaushalt von 1942 oder viermal so

1) Vgl. hierzu unsere Ausführungen zum "displacement effect", S.287 ff.

2) Allerdings muß hierbei in Rechnung gestellt werden, daß 1951 West-berlin und 1960 das Saarland zum Hoheitsbereich der deutschen Finanz-wirtschaft hinzukamen. Die Ausgabensteigerungen sind also zum Teil auch durch Gebietsveränderungen und nicht nur durch echte Wachstums-vorgänge bestimmt.

hoch wie derjenige von 1916. Sie übertrifft den gesamten Staatsaufwand der "Weimarer Prosperitätsperiode" (1924-1929) noch um rund 40% und ist fast so groß wie der Gesamtbetrag aller friedensmäßigen Etats des Dritten Reiches von 1933 bis 1938.

Betrachtet man abschließend nochmals den gesamten Untersuchungszeitraum, so bleiben folgende Schlussfolgerungen als Fazit: Der Finanzbedarf der Gebietskörperschaften hat sich seit dem Jahre 1872 um das Einundsechszehnfache erhöht. Legt man das Jahr 1881 zugrunde, so ergibt sich sogar eine achtundsiebzigfache Steigerung des nominalen Staatsaufwands. Wenn auch Preisschwankungen und Bevölkerungsbewegungen das Ergebnis bis zu einem gewissen Grade verzerren, so zeichnen doch auch schon diese absoluten Budgetziffern ein eindrucksvolles Bild von der Dynamik des staatswirtschaftlichen Sektors. Augenfällig ist dabei der eindeutig expansive Entwicklungstrend der öffentlichen Ausgaben, der trotz der stark variierenden gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen nur für ganz kurze Zeitspannen von politischen und konjunkturellen ¹⁾ Ereignissen durchbrochen wird.

2. Die Dynamik des öffentlichen Sektors im Lichte verschiedener Definitionskriterien

Wie wir im terminologischen Teil dieser Arbeit herauskristallisierten, stellt die Summe unter Abwägung aller Gesichtspunkte der Gebietskörperschaftlichen Geldleistung das beste Kriterium zur Bestimmung der Staatsausgaben dar. Gleichwohl lassen manche Nachteile dieser Kompromißformel es als wünschenswert und aufschlußreich erscheinen, die im vorangehenden Kapitel skizzierte Entwicklung des öffentlichen Sektors auch unter Zugrundelegung anderer Ausgabebegriffe zu beleuchten.

1) Um den Wachstumstrend von konjunkturellen Schwankungen zu bereinigen, sollten eigentlich Fünf-Jahresdurchschnitte verwendet werden, oder neben den einzelnen besonders herausgestellten Referenzjahren müßte die übrige Entwicklungsreihe der Ausgaben zur Relativierung zur Verfügung stehen. Beide Möglichkeiten sind für die Zeit vor 1913 aus statistischen Gründen (Quellenmaterial) nicht zu realisieren. Deswegen sind folgende qualitative Hinweise wichtig: Das Jahr 1881 liegt in einem konjunkturellen der Gründerzeit dar. Auch das Jahr 1891 liegt in einem konjunkturellen Anstieg, der allerdings sehr schwach ist. Das Jahr 1891 ist dagegen ein ausgesprochenes Krisenjahr, so daß sich für die Zeitspanne 1881/91 verzögerte Wachstumsraten der öffentlichen Ausgaben ergeben können, die nicht ganz dem Trend entsprechen. Die Jahre 1900, 1906, 1910 und 1913 liegen alle in Aufschwungsphasen, und zwar - mit Ausnahme des Jahres 1910 - sogar im Scheitelpunkt der Boom-Perioden. - Vgl. hierzu SPIETHOFF, a.a.O., S. 146/147

Der Nachteil einer weiten, umfassenden Abgrenzung des gebietskörperschaftlichen Finanzvolumens - um die damit tangierten Definitionsprobleme nochmals kurz anzureißen - liegt in der Tatsache, daß hierbei auch alle Transferzahlungen mit zu den öffentlichen Ausgaben gerechnet werden. Das sich daraus ergebende Aggregat führt deshalb in verschiedener Hinsicht zu einer Überbewertung der staatlichen Aktivität. Es ist weder ein Ausdruck der eigentlichen Produktivleistungen der öffentlichen Hand, noch kann damit der güterwirtschaftliche Kollektivbedarf der Gemeinschaft erfaßt werden. ¹⁾

Gegen Teilkomponenten der Transferzahlungen sind überdies noch gesonderte Vorbehalte vorzubringen. So beruht der Aufwand für den Schuldendienst lediglich auf der spezifischen budgettechnischen Verhaltensweise, gewisse öffentliche Projekte ²⁾ durch Kredit ³⁾ statt über den Steuerhaushalt zu finanzieren. Allein eine Änderung der fiskalischen Deckungsgrundsätze kann somit unabhängig von der Entwicklung der realen Kollektivbedürfnisse langfristig eine Erhöhung der nominalen Staatsausgaben bedingen. ⁴⁾ Eine Berücksichtigung der im Schuldendienst enthaltenen Tilgungsbeiträge führt außerdem in langfristiger Sicht zu Doppelzählungen ⁵⁾ und damit zu einer rein rechnungsmäßigen Aufblähung des öffentlichen Haushalts.

Schließen wir andererseits die "Transferleistungen" aus der Betrachtung aus, "so würden wir einen wichtigen Teil der von der Staatstätigkeit ausgehenden Entzugs- und Ausgabenwirkungen einfach negieren" ⁶⁾. Einem Gewinn

1) Vgl. hierzu unsere Ausführungen auf S. 18 ff.

2) Ein alter Grundsatz der liberalen Finanzklassik lautet, daß "rentable Anlagen" (im privatwirtschaftlichen Sinne: sie sollen ihre Amortisationslast selbst tragen können) durch Kreditaufnahme finanziert werden sollten. - Vgl. hierzu ZIMMERMANN, H. - Der letzte "klassische" Deckungsgrundsatz, in: FA, NF, Bd. 24 (1965), S. 70 ff.

3) Mit der Kreditaufnahme des Staates auf privatrechtlicher Basis ist die "hoheitliche Zwangsgehalt" als wichtiges Kriterium zur Bestimmung der öffentlichen Ausgaben nicht mehr gegeben. - Vgl. hierzu unsere Ausführungen zu Abschnitt A, Kapitel I, S. 11 ff.

4) Dabei sind gerade in der modernen Theorie der öffentlichen Schuld neue Argumente aufgetaucht, die unter dem Aspekt der "inter-generational equity" und des "pay-as-you-use-principle" für eine solche Finanzierungstechnik sprechen. Einen guten Abriss dieses kontroversen Problemkreises gibt FERGUSON, J.M. - Public Debt and Future Generations, North Carolina Press 1964

5) Einmal fallen Ausgaben bei der realen Verwendung der Kredite an (z.B. bei der Durchführung einer öffentlichen Investition), zum anderen später nochmals beim rein monetären Rückzahlungsvorgang der öffentlichen Schuld

6) RECKTENWALD, Die Entwicklung ..., a.a.O., S. 206 - Ähnlich äußern sich auch PEACOCK-WISEMAN, The Compilation ..., a.a.O., S. 272

an Aussagekraft unter realwirtschaftlichem Aspekt stünde ein gewisser Informationsverlust bei der Beurteilung der monetären Effekte gegenüber. Es liegt deshalb nahe, Schritt für Schritt diejenigen Budgetposten aus dem gesamten öffentlichen Finanzvolumen auszusondern, gegen die sich die meisten Vorbehalte ergeben, um somit die Aussagekraft der einzelnen säkulareren Ausgabenreihen zu maximieren. Folgt man diesem Konzept, so wäre demnach das Wachstum der gebietskörperschaftlichen Haushalte mit der Entwicklung der korrigierten Ausgabenbegrößen, also ohne Tilgungszahlungen, unter Ausschluss des gesamten Schuldendienstes und schließlich bei Eliminierung aller Transferleistungen zu vergleichen (vgl. Tab. 4a).

Legt man einer solchen Gegenüberstellung das Jahr 1881 als Basisperiode zugrunde, ¹⁾ so zeigt sich, daß die um Tilgungs- und Zinszahlungen reduzierten Reihen eine stärkere Expansion aufweisen als die gesamten Unmittelbaren Ausgaben. Dieses etwas überraschende Ergebnis resultiert aus der Tatsache, daß tendenziell das finanzielle Gewicht der staatlichen Kredittransaktionen im Rahmen des Gesamthaushalts relativ abnimmt. Benötigte der Fiskus in der Kaiserzeit noch durchschnittlich 10% aller Haushaltsmittel zur Befriedigung seiner Gläubiger, so ist heute dieser Anteil ungefähr auf die Hälfte gesunken. ²⁾

Immerhin ist die Entwicklung der drei bis hier diskutierten Zeitreihen noch als ziemlich parallel zu bezeichnen. Die gesamten unmittelbaren öffentlichen Ausgaben expandierten im Zeitraum von 1881 bis 1961 um das Fünffache (Wachstumsindex 5087,6), ohne Tilgungszahlungen um das Einundfünffache (Index 5132,6) und unter Ausschluss des Schuldendienstes um das Vierundfünffache (Index 5413,7). Der Maximalunterschied der Wachstumsindizes in Höhe von 326,1% erscheint nicht allzu gravierend, wenn man die lange Zeitspanne von 60 Jahren berücksichtigt. ³⁾

- 1) Infolge der außerordentlichen Aufblähung des Transferhaushalts durch Tilgung der Kriegsschulden - vgl. unsere Ausführungen S. ff. - würde die Wahl des Jahres 1872 als Basisperiode die Ergebnisse außerordentlich verzerrten. So wurde prinzipiell das Jahr 1881 als Ausgangspunkt bestimmt.
- 2) Deshalb zeigen die auf der Referenzperiode von 1872 berechneten Werte auch eine noch stärkere Expansion dieser korrigierten Reihen - der Anteil des Schuldendienstes an den Gesamtausgaben beträgt 1872 34,2%, im Jahre 1881 dagegen nur 10,7%.
- 3) Außerdem entwickeln sich die drei Reihen nicht scherenförmig auseinander (vgl. Tab. : Wachstumsindizes!), sondern überschneiden sich zum Teil im Laufe der Jahrzehnte. Besonders die Tilgungszahlungen schwanken außerordentlich je nach Kassen- und Liquiditätslage der öffentlichen Hand. Dabei fällt ins Gewicht, daß sich der Staat zweimal durch Inflation aller Schulden entledigt hat, so daß sämtliche Verpflichtungen entfallen. Erst mit der Aufnahme neuer öffentlicher Kredite werden dann auch wieder neue Zins- und Tilgungszahlungen fällig.

Ein Vergleich der Unmittelbaren Gesamtausgaben mit den Käufen für Güter und Dienste zeigt dagegen eine etwas ausgeprägtere Tendenz zum scherenförmigen Verlauf. Zwar wuchsen bis zum Jahre 1913 beide Ausgabebegrößen etwa noch im gleichen Tempo (436,3 : 436,1), dann aber - nach dem Ersten Weltkrieg - führt das Anschwellen der Sozialtats ¹⁾ zu einem einmaligen Bruch dieser parallelen Entwicklung. Im Jahre 1925 etablierte sich demzufolge der Gesamthaushalt auf einem Niveau von 782% gegenüber dem Ausgangsjahr 1881, während der güterwirtschaftliche Aufwand nur 605% erreichte. Nach diesem Bruch expandieren die beiden Komponenten wohl wiederum mit etwa gleicher Beschleunigungsrate ²⁾ - aber eben von unterschiedlichen Basisgrößen aus! Dem Wachstumsindex des Gesamtbudgets von 5132,6 (1961) steht deshalb bei den Käufen für Güter und Dienste nur eine Ausweitung auf 3860,1% gegenüber.

Abschließend, da man jede ökonomische Größe nominal oder real definieren kann, sei auch noch ein Blick auf die Entwicklung der deflationierten Staatsausgaben geworfen. Durch eine solche Deflationierung ³⁾ können die Einflüsse des Geldwertverfalls - zum Teil auch des Technischen Fortschritts ⁴⁾ - auf das öffentliche Etatvolumen ausgeschaltet werden.

Tabelle (3) zeigt die entscheidende Bedeutung der säkularen Inflation für das Wachstum der öffentlichen Haushalte auf: Um das Fünffache erhöhten sich - wie schon mehrfach erwähnt - die Gesamtausgaben in laufenden Preisen, nur um den sechzehnfachen Betrag hingegen in konstanter Kaufkraft (Basis 1881). Fast 70% der Ausgabensteigerung ist lediglich auf rein monetäre Vorgänge zurückzuführen und hat nichts mit einer echten Ausweitung der Staatsausgaben zu tun.

Dabei ist ein derartiges Verhältnis nicht für den gesamten Untersuchungszeitraum typisch, denn noch in der Kaiserzeit spielte der Preisfaktor eine zu vernachlässigende Rolle (Nominal-Index 1913: 436,3 - Realindex: 361,4).

- 1) Vgl. hierzu unsere Ausführungen S. 183ff
- 2) Ab 1925 bleibt die Anteilsquote der Käufe für Güter und Dienste an den Gesamtausgaben, die sich in der Kaiserzeit zwischen 77% und 78% bewegte, wiederum relativ konstant und schwankt - ohne irgendeinen Trend erkennen zu lassen - zwischen 55% und 60%. - Vgl. hierzu Tab.
- 3) Hierzu wurde ein eigener spezieller Preisindex für Staatsausgaben berechnet - vgl. hierzu unsere Ausführungen S. 125ff sowie unsere Angaben im Stat. Anhang S.
- 4) Vgl. hierzu unsere Ausführungen zum "productivity lag", S. 100ff.

Nach der großen Inflation von 1919-23 verhinderte jedoch das für die moderne Wirtschaft symptomatische "Gesetz der Sperrklinke" (SCHMÖLDERS) ein vollkommenes Absinken des Preisniveaus auf den Vorkriegsstand und läßt Nominal- und Realindex weit auseinanderklaffen (1925: 782,4 : 462,2). Die in der Folgezeit sich ausprägende Scherenbewegung zwischen beiden Reihen wird durch die deflationären Tendenzen der Weltwirtschaftskrise nur unwesentlich aufgehalten und verstärkt sich in der bundesrepublikanischen Epoche mehr und mehr.¹⁾ Am Ende des Untersuchungszeitraums beläuft sich deshalb das Nominalbudget des Jahres 1961 auf rund 94,2 Mrd. - während der wertneutrale Staatsaufwand lediglich 27,7 Mrd. erreicht (vgl. Tab. 3)²⁾.

Ein Vergleich der realen und nominellen Reihen der staatlichen Käufe für Güter und Dienste zeigt ein ganz ähnliches Bild: Auch hier übertrifft die Ausweitung des monetären Leistungsverzehrs den wertneutralen Aufwand um mehr als das Dreifache (3,594), auch hier beginnen sich hauptsächlich nach dem Ersten Weltkrieg die beiden Ausgabengrößen auseinander zu entwickeln (vgl. Tab. 3). Insgesamt wächst bis zum Jahre 1961 der monetäre güterwirtschaftliche Staatsbedarf um das Achtunddreißigfache, der deflationierte Realbedarf dagegen steigert sich nur um das Zehnfache gegenüber 1881.³⁾

Als Résumé ergibt sich, daß es faktisch - trotz der oben diskutierten theoretischen Vorbehalte - keinen großen Unterschied macht, ob man den Schuldendienst - oder gar nur eine seiner Teilkomponenten, die Tilgungszahlungen - aus der kollektiven Aufwandsrechnung eliminiert oder nicht: Entwicklungstrend und Niveau der Staatsausgaben werden dadurch nur unwesentlich verschoben. Dagegen spielt es eine erhebliche Rolle, ob das Volumen der gebietskörperschaftlichen Finanzwirtschaft gemäß der Praxis

1) Abgesehen von der Weltwirtschaftskrise (1828-32) und in der nationalsozialistischen Rüstungsphase (1935-38) sind die nominalen Zuwachsraten der Staatsausgaben in jedem Zeitabschnitt größer als der reale Expansionsgrad. - Vgl. hierzu Tab. 2

2) Vgl. auch Tab. (1), wo die reale und nominale Entwicklung der Unmittelbaren Gesamtausgaben Jahr für Jahr miteinander verglichen werden kann. Interessant ist hier insbesondere die Ausgabenbewegung in der Inflationszeit (stärkerer Rückgang der deflationierten Staatsausgaben!), wo sich die öffentliche Hand offensichtlich in realem Sinne nicht der Geldentwertung anzupassen vermochte. - Vgl. ferner den umgekehrten Fall in den Jahren 1929/30!

3) Interessant ist es auch, die Entwicklung der deflationierten Gesamtausgaben mit den preisbereinigten Werten der Käufe für Güter und Dienste zu vergleichen. Die monetären Reihen klaffen etwas weniger auseinander als die realen Reihen, was bedeutet, daß der Preisfaktor bei den Transferausgaben eine geringere Rolle spielt. - Vgl. hierzu unsere Ausführungen S. 12ff.

der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung lediglich mit ihrem güterwirtschaftlichen Bedarf (staatliche Käufe von Gütern und Diensten) umrissen werden soll oder ob nach dem Konzept der Finanzstatistik die gesamten öffentlichen Ausgaben als Indikator der Staatstätigkeit anzusehen sind. Sieht man die Entwicklung - zumindest ergänzend - unter güterwirtschaftlichem Blickwinkel, so verliert die viel geschmähte Expansion des "Molochs Staat" viel von ihrer drohenden Schicksalhaftigkeit.

Den gleichen Eindruck vermittelt eine Gegenüberstellung der undesflationierten und der preisbereinigten Ausgabengrößen. Ein solcher Vergleich läßt erkennen, daß das Wachstum der öffentlichen Budgets zu einem beachtlichen Teil nicht auf einer echten Aufgabenausweitung beruht, sondern lediglich auf einer Änderung des Bewertungsmaßstabs der Staatstätigkeit.

3. Die Relativierung des staatswirtschaftlichen Expansionstrends an verschiedenen Bezugs- und Maßgrößen

Akzeptiert man den öffentlichen Sektor als integrierten Bestandteil der gesamten Volkswirtschaft, so läßt erst ein Vergleich mit den Variablen der ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklung ein Urteil darüber zu, welche Rolle "der Staat" im Wirtschaftsleben einnimmt. Ganz gleich, wie man dann die Staatsausgaben begrifflich abgrenzt, eine sachgerechte Bewertung der "wachsenden Staatstätigkeit" unter diesem Aspekt wird immer in entscheidendem Maße auf relativen Größenordnungen basieren, zu denen die absoluten Zahlenwerte nur als Berechnungsgrundlage und Ergänzung dienen.

Als Messungskriterien bieten sich in dieser Hinsicht die Bevölkerung und der gesamtwirtschaftliche Ertrag an. Gemäß unserer theoretischen Ausführungen im methodologischen Teil dieser Arbeit¹⁾ haben wir auf beide Maßstäbe zurückgegriffen und diese den öffentlichen Ausgaben jährlich gegenübergestellt. Dabei wurden den Ausgabenziffern verschiedene Definitionen zugrunde gelegt.

Konfrontiert man die Ausweitung der gebietskörperschaftlichen Budgets zunächst einmal mit dem wachsenden Bevölkerungsvolumen, so ist dies gleichzeitig eine gängige Methode, die oftmaligen Gebietsveränderungen im Bereich der deutschen Finanzhoheit²⁾ aus den langfristigen Reihen zu

1) Vgl. hierzu unsere Ausführungen S. 16 ff.

2) Vgl. zu diesem Punkt unsere Ausführungen im Stat. Anhang, S. V

cher als die "unkorrigierten" Etatsummen, da die Einwohnerzahl Deutschlands von 1872 bis 1965 um 43% zugenommen hat (41,2 Mill. auf 59,1 Mill.). So steigen die Gesamtausgaben während dieses Zeitraums um das Einundsechzigfache, die Pro-Kopf-Ziffern dagegen nur um den zwei- undvierzigfachen Wert (vgl. Tab. 5).

Will man das Wachstum der verschiedenen Ausgabengrößen miteinander vergleichen, so ist eine Gegenüberstellung der entsprechenden Pro-Kopf-Werte leider nur bis 1961 möglich.¹⁾ Wie schon bei der Analyse der absoluten Zahlen erweist es sich hierbei als sinnvoll, das Jahr 1881 als Ausgangsbasis zu wählen, da die Rechnungsperiode von 1872 wegen der hohen Kriegsfolgelasten in verschiedener Hinsicht zu sehr aus dem Rahmen fällt.

In acht Jahrzehnten von 1881 bis 1961 stiegen die gesamten Unmittelbaren Ausgaben von 40,7 Mark pro Kopf auf 1 676,4 Mark (vgl. Tab. 1), was einer Steigerung um das Einundvierzigfache entspricht.

Unter real bezogenem Blickwinkel ergibt sich allerdings eine viel schwächere Dynamik: Die deflationierten Staatsausgaben erhöhen sich lediglich von 39 Mark pro Person auf 493 Mark - also nicht einmal ganz um den dreizehnfachen Wert.²⁾ Abstrahiert man von den öffentlichen Transferzahlungen und verfolgt nur die Entwicklung der staatlichen Käufe von Gütern und Diensten, so zeigt sich eine ähnliche Diskrepanz in den nominalen und realen Größen: Der Index des güterwirtschaftliche Staatsverbrauchs in laufenden Preisen steht 1961 auf 3 110%, der deflationierte Aufwand hat dagegen erst ein Niveau von 870% erreicht.

Wesentlich bedeutsamer als diese Gegenüberstellung der Budget- und Bevölkerungsentwicklung ist jedoch ein Vergleich des wachsenden Staatsbedarfs mit dem makroökonomischen Output. Diese Beziehung zwischen Staatsausgaben und Volkseinkommen ist ein eindeutiger Indikator für die relative Stellung der öffentlichen Hand in der Volkswirtschaft. Hierdurch kann sichtbar gemacht werden, ob das enorme Wachstum der gebietskörperschaftlichen Finanzen vielleicht von der Steigerung der privatwirtschaftlichen Produktion übertroffen wurde oder ob sich der Staatssektor im Laufe der Jahre auf Kosten des marktwirtschaftlichen Bereichs ausgedehnt hat.

1) Zu diesem Zeitpunkt wurde die deutsche Finanzstatistik in ihrem Aufbau zum Teil etwas geändert, so daß einige Strukturkomponenten der öffentlichen Ausgaben (insbesondere die staatlichen Käufe von Gütern und Diensten) nicht mehr durchgängig nach dem alten, einheitlichen Schema berechnet werden konnten.

2) Vgl. auch Tab. (1), in welcher die nominalen und deflationierten Pro-Kopf-Größen jährlich aufgeführt sind.

eliminieren. Die säkulare Entwicklung der öffentlichen Haushalte wird dann durch Pro-Kopf-Ausgaben gekennzeichnet. Die prinzipiellen Auswirkungen eines solchen Verfahrens - unabhängig von der Definition des Staatsbedarfs - lassen sich wie folgt generalisieren:¹⁾

1) Die Niveauverschiebungen der öffentlichen Ausgaben nach den beiden Weltkriegen²⁾ werden stärker herauskristallisiert. Da Deutschland sowohl 1918 wie auch nach 1945 erhebliche Gebiets- und Bevölkerungsverluste hinnehmen mußte, verteilen sich die Staatsausgaben nach Kriegsende jeweils auf eine geringere Einwohnerzahl als in den entsprechenden Vorkriegsjahren. Der Anstieg der Pro-Kopf-Zahlen ist deshalb beide Male steiler als das Wachstum der absoluten Budgetziffern.

2) In Friedenszeiten verläuft der Expansionsstrend der Pro-Kopf-Ausgaben etwas flacher als derjenige der Gesamtausgaben, da in diesen Perioden die Bevölkerungsvermehrung einen Teil der Ausgabensteigerung absorbiert.

3) Die Zuwachsraten der "Normaljahre" erscheinen auch dadurch etwas kontinuierlicher, da infolge der Verwendung von Pro-Kopf-Ziffern die Gebietsveränderungen³⁾ als Einflußfaktor der Ausgabenentwicklung keine Rolle mehr spielen.⁴⁾

4) In der Bismarck-Wilhelminischen Ära und in der Bundesrepublik ist das Wachstum der Bevölkerung besonders stark, während in der Weimarer Zeit die Einwohnerzahlen relativ stagnieren.⁵⁾ Entsprechend diesem Tatbestand divergiert das Steigungsmaß der Gesamt- und Pro-Kopf-Ausgaben in der Zwischenkriegszeit nur unwesentlich, während in den beiden anderen Epochen erhebliche Unterschiede im Wachstumstempo beider Größen auftreten (vgl. Tab. 5).

5) Insgesamt über die gesamte Untersuchungsperiode betrachtet, erhöhen sich die von der Bevölkerungsentwicklung bereinigten Ausgaben etwas schwächer.

1) Vgl. in den folgenden fünf Punkten auch Schaubild (1)

2) Sofern überhaupt eine Interpretation dieser Ausgabenentwicklung als echte Niveauverschiebung möglich ist. - Vgl. hierzu unsere Ausführungen S. 287ff.

3) Diese wirkten sich in "Friedenszeiten", besonders 1935 (Wiederingliederung des Saarlandes), 1951 (Einbeziehung Westberlins in die deutsche Finanzstatistik) und 1960 (erneute Einbeziehung des Saarlandes) störend aus.

4) Diese Annahme setzt freilich als Prämisse voraus, daß die öffentlichen Ausgaben pro Kopf in allen Landesteilen Deutschlands gleich hoch sind. In Wirklichkeit bestehen hier gemäß den Unterschieden im Einkommensniveau, im Verstärkungsgrad und in der Bevölkerungsdichte erhebliche Differenzen (vgl. hierzu unsere Ausführungen S. 11.). - Jedoch benutzte selbst das Statistische Reichsamt diese grobe Methode zur Eliminierung von Gebietsveränderungen (vgl. ESTDR Nr. 10, S. 14 - Einleitung).

5) Vgl. hierzu unsere Ausführungen S. 14 ff.

Ein Blick auf die Statistik bestätigt die letztgenannte Version. Von 1872 bis 1965 stieg der Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt zu Faktorkosten von 18,5% auf 42,3% (vgl. Tab. 7). Da jedoch - wie wiederholt erwähnt - der erste Reichshaushalt nach dem Deutsch-Französischen Krieg aus verschiedenen Gründen überhöht war, bringt dieser Vergleich das relative Wachstum der Staatswirtschaft gar nicht richtig zum Ausdruck. Trotz der langfristigen Expansionstendenzen flossen nämlich knapp ein Dezennium später - im Jahre 1881 - nur 12,6% des Volkseinkommens durch die Kassen des Fiskus. Mit Sicherheit wäre daher die entsprechende Quote des Jahres 1872 noch unter diesem Wert gelegen, wenn nicht exogen induzierte kriegsbedingte Ausgaben eine kurzfristige Aufblähung des Haushaltsvolumens zur Folge gehabt hätten. Bezieht man sich deshalb auf das Jahr 1881, so gewinnt die relative Ausdehnung des Staatssektors noch schärfere Konturen. Rund dreieinhalbmal so groß ist heute die Inanspruchnahme des Sozialprodukts zu kollektiven Zwecken als ein Jahrzehnt nach der Reichsgründung.¹⁾

Diese langfristige Entwicklung ging nicht zu allen Zeiten gleichmäßig vonstatten.²⁾ Neben Perioden, in denen die Staatsausgaben kaum schneller expandierten als die gesamtwirtschaftliche Produktion, sind wieder Phasen zu verzeichnen, in denen die Belastung des Volkseinkommens ruckartig zunahm. Nach dem ziemlich kontinuierlichen Anstieg in der Bismarck-Wilhelminischen Ära fällt dieser "ratchet effect" besonders nach dem Ersten Weltkrieg ins Auge. Der Anteil der Staatsausgaben am Volkseinkommen schnellte von 16,5% im letzten Friedensjahr 1913 auf 25,2% im Jahre 1925 empor und stabilisierte sich dann in den Prosperitätsjahren der Weimarer Republik auf einem Niveau zwischen 28% und 29%. Bald jedoch stört die Weltwirtschaftskrise dieses neu etablierte Gleichgewicht zwischen kollektivem und marktwirtschaftlichem Bereich. Bedingt durch die Starrheit der öffentlichen Ausgabenwirtschaft kontrahierte der Staatsbedarf in den Depressionsjahren schwächer als der makroökonomische Output³⁾, was eine weitere sprunghafte Erhöhung der Anteilsquote nach sich zog (1932: 34,0%). In der Folgezeit erforderten die staatliche Arbeitsbeschaffung (1933-35: 39,9%)⁴⁾ und späterhin die nationalsozialistische Aufrüstung (1935-38: 42,8%) so viele Mittel, daß die Beanspruchung der Volkswirt-

1) Die 42,3% des Jahres 1965 bedeuten den 3,36fachen Wert der Anteilsquote von 12,6% im Jahre 1881.

2) Die finanzgeschichtliche Entwicklung mit all ihren wirtschaftspolitischen und historischen Daten kann hier nicht im Detail beschrieben werden. Für eine etwas ausführlichere Schilderung sei auf unsere Ausführungen S. 38 ff. verwiesen.

3) Vgl. hierzu unsere Ausführungen S. 194 ff.

4) Die periodischen Durchschnitte sind Tab. (7) zu entnehmen.

schaftlichen Ressourcen noch weiter zunahm. Während der Zweiten Weltkriegs gibt der Fiskus zeitweise (1942-44) sogar mehr aus als im gesamten Reichsgebiet netto produziert wird.¹⁾

Nach Kriegsende spielt sich ein neuer Pfad zwischen 36% und 38% ein,²⁾ wobei sich für die "Wiederaufbauphase" (1948-54) durchschnittlich eine etwas höhere Quote (37,5%) ergibt als für die "Konsolidierungsphase" (1955-61: 36,5%).³⁾ Erst mit dem Eintritt in die "Vollbeschäftigungs- und Inflationsphase" (ab 1962) kommt es wieder zu einem gewissen relativen Anstieg des Staatsbedarfs gegenüber dem Sozialprodukt (periodischer Durchschnitt: 41,4%).

1) Dieser an sich fast ungläubliche Tatbestand wird auch durch die japanische Finanzstatistik bestätigt, nach der im Jahre 1944 die japanischen Staatsausgaben 203% des Volkseinkommens betrugen. - Vgl. ITO, H. - Japans öffentliche Finanzen 1931-1952, in: FA, NF, Bd. 13 (1952), S. 599. Die enorme Belastungsquote wird etwas verständlicher, wenn man sich die Möglichkeit vor Augen hält, daß neben dem gesamtwirtschaftlichen Ertrag ja auch das Volksvermögen zur Deckung der Lebensbedürfnisse herangezogen werden kann (Desinvestition). Berücksichtigt man diese Alternative, so ist eher das Brutto- denn das Nettozialprodukt ein Indikator für die oberste Belastungsgrenze. Nach diesem Maßstab erreichten selbst im Jahre 1943 die Staatsausgaben nicht die Größenordnung des makroökonomischen Outputs. Außerdem sind ja in den Staatsausgaben erhebliche Transferzahlungen enthalten, die von den privaten Wirtschaftssubjekten wieder zu Konsumzwecken verwandt werden können. Ihr Volumen betrug z.B. im Jahre 1942 rund 16,2 Mrd. (vgl. hierzu StHD, a.a.O., S. 549-555), dies sind immerhin 11,3% des Bruttozialprodukts. Schließlich konnten die erheblichen Tributleistungen der besetzten Gebiete - die sich zumindest auf 10% des Volkseinkommens beliefen (vgl. hierzu KLEIN, Germany's Economic Preparations for War, a.a.O., S. 244) - mangels ausreichender rechnerischer Unterlagen (versteckter Staatsbedarf) nicht im Sozialprodukt berücksichtigt werden.

2) Im ersten haushaltsstatistisch erfaßten Nachkriegsjahr ist der Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt freilich viel höher; er beträgt 1948 47,9%. Dies mag zum Teil auf einem gewissen statistischen Schätzfehler beruhen, da wir die Zahlen für das Jahr 1948 aus einer Verdoppelung derjenigen Werte gewonnen haben, die sich lediglich auf den Zeitraum nach der Währungsreform beziehen. Es ist aber auch zu beobachten, daß die ersten zwei oder drei Jahre nach Kriegsende der Anteil der Staatsausgaben am Volkseinkommen in der Regel etwas fällt, ehe er sein neues Niveau erreicht hat. Dies bestätigen vor allem die englischen Erfahrungen (vgl. das Absinken der Anteilsquoten in Großbritannien von 1921-25 und 1946-50 - PEACOCK-WISEMAN, The Growth ..., a.a.O., S. 166).

3) Dies resultiert aus der Tatsache, daß einerseits die Kosten für Besatzungsmächte und Wiederaufbau fortlaufend sanken, und der Aufbau der eigenen deutschen Streitkräfte noch nicht allzu umfangreiche Geldmittel erforderte, andererseits aus dem enormen Wachstumstempo der deutschen Volkswirtschaft, bei dem die Steigerung des Sozialprodukts der Expansion der öffentlichen Ausgaben förmlich davonlief. - Vgl. hierzu auch unsere Ausführungen S. 194 f.

Abstrahiert man jedoch einmal von diesen letzten Jahren, so gelangt man zu dem etwas überraschenden Fazit, daß sich das Niveau der öffentlichen Ausgaben nach dem Zweiten Weltkrieg unter dem "level" der unmittelbaren Vorkriegszeit (1933-38) bewegt - lediglich die Anteilssätze der doch schon weit zurückliegenden Weimarer Epoche werden eindeutig übertroffen. Ob deshalb wiederum - wie nach dem Ersten Weltkrieg - ein sogenannter "displacement effect" zu verzeichnen ist, kann nicht so ohne weiteres entschieden werden und bedarf einer gesonderten Untersuchung.¹⁾

Vorstehende Ausführungen und Ergebnisse beziehen sich auf das Nettozialprodukt zu Faktorkosten. Nun ist dieser Volkseinkommensbegriff keineswegs das beste Vergleichskriterium für das Wachstum der öffentlichen Ausgaben, vielmehr hatten in dieser Hinsicht jeder der verschiedenen Sozialproduktgrößen²⁾ spezielle Vor- und Nachteile an.³⁾ Um diese Mängel und Vorzüge auszugleichen, haben wir deshalb auch das Sozialprodukt in seinen übrigen Definitionsspielarten als Maßstab herangezogen. Erst eine Übersicht über diese drei "Indikatoren" vermittelt in einer Kompensation der jeweiligen spezifischen Fehlerquellen ein zutreffendes Bild der relativen Bedeutung des Staates in der Gesamtwirtschaft.

Ein Blick auf Tab. (7) ergibt, daß auch bei Verwendung der anderen Volkseinkommensgrößen der Entwicklungstrend der öffentlichen Ausgaben im wesentlichen unverändert bleibt, lediglich das Trendniveau wird verschoben. So beträgt der Anteil des gebietskörperschaftlichen Finanzvolumens am Nettozialprodukt zu Marktpreisen im Jahre 1881 10,7%⁴⁾ und im Jahre 1965 36,0%. Die entsprechenden Zahlen für das Nettozialprodukt zu Faktorkosten sind wesentlich höher - wie schon erwähnt, liegen sie bei 12,6% bzw. 42,3%. Die relative Steigerung der Anteilssätze ist jedoch fast genau die gleiche: Um das 3,36fache wuchs die Belastungsquote, wenn man den Berechnungen das Volkseinkommen zugrunde legt, unter Verwendung des Nettozialprodukts zu Marktpreisen ergibt sich eine Steigerung um den 3,37fachen Wert.

Immerhin, wenn auch der Wachstumstrend unbeeinflusst bleibt, so ändert sich doch je nach Bezugsgröße der Ausdruck der absoluten Beanspruchung

1) Vgl. hierzu unsere Ausführungen S.45 ff. und S. 237 ff.

2) Hiermit sind die drei gebräuchlichsten makroökonomischen Aggregate gemeint: NSP zu Faktorkosten, NSP zu Marktpreisen und BSP zu Marktpreisen.

3) Vgl. hierzu unsere Ausführungen S.21 ff.

4) Wiederum würde ein Vergleich auf der Basis des Jahres 1872 wegen der außergewöhnlichen Kriegsfollowlasten in diesem Rechnungszeitraum die tatsächliche Entwicklung zu sehr verzerren.

des gesamtwirtschaftlichen Outputs. Die Drohung eines "Staatskommunismus" erscheint nicht mehr so evident, wenn die öffentlichen Ausgaben am Brutto- oder Nettozialprodukt zu Marktpreisen statt am Volkseinkommen gemessen werden. Die Anteilssätze betragen dann zum Beispiel im Jahre 1965 nur noch 32,2% beziehungsweise 36,0% statt der besorgniserregenden Quote von 42,2%, nach der es den Anschein hat, als würde schon fast die Hälfte des makroökonomischen Ertrages vom Fiskus bewirtschaftet. Ähnliche Relationen sind auch in allen übrigen Jahren gegeben (vgl. Tab. 7).

Obnehin resultieren diese hohen Anteilsquoten aus einer Berechnungsmethodik, die theoretisch angreifbar erscheint. Da in den verschiedenen Volkseinkommensgrößen die öffentlichen Transferzahlungen nicht enthalten sind, ergeben sich aus der Gegenüberstellung von Staatsausgaben und Sozialprodukt zu hohe Belastungsziffern.¹⁾ Korrigiert man dieses Ergebnis, in dem gemäß dem "Natokonzept" echte Strukturquoten konstruiert werden,²⁾ so ermäßigt sich beispielsweise für 1964 der entsprechende Anteilsatz gegenüber dem Nettozialprodukt zu Marktpreisen von 42,0% auf 35,9%.³⁾ Legt man bei gleicher Berechnungstechnik das Bruttozialprodukt zugrunde,⁴⁾ so beläuft sich die Anteilsquote sogar nur auf 28,4%.⁵⁾

Neben einer Betrachtung der Nominalgrößen ist immer auch die Fragestellung von Interesse, ob sich "jenseits des Geldschleiers" (SAY) auch die realen wertneutralen Ströme in gleicher Weise entwickelten. Um dieses Problem aufzuklären, haben wir das Volkseinkommen in konstanter Kaufkraft berechnet⁶⁾ und den preisbereinigten öffentlichen Ausgaben gegenüberge-

1) Vgl. hierzu unsere Ausführungen S.194

2) Vgl. ebenda, S.19

3) Vgl. hierzu Tab.(6)! Dem "eiligen" Leser seien die leichter überschaubaren Periodendurchschnitte anempfohlen.

4) Da das BSP nicht durchgängig für alle Jahre des Untersuchungszeitraums zur Verfügung steht, haben wir auf einen tabellarischen Ausweis dieser Anteilsquoten verzichtet. Der Leser kann sich jedoch leicht mit Hilfe der einfachen Relationen von Staatsausgaben und BSP einen Überblick auch in dieser Hinsicht verschaffen (vgl. Tab.). Im Jahre 1964 beträgt die einfache Relation 32,1% und gemäß dem Natokonzept 28,4%. Der Anteilsatz gemäß dem Natokonzept beträgt also 88,5% der einfachen Relation. Diese Beziehung gilt auch für alle übrigen Jahre.

5) Außerdem besteht noch die Möglichkeit, lediglich den Anteil der öffentlichen Käufe für Güter und Dienste am Sozialprodukt zu berechnen, um zu ökonomisch befriedigenden Strukturgrößen zu gelangen. - Vgl. hierzu unsere Ausführungen und Tabellen zu Abschnitt

6) Der hierfür erforderliche Preisindex ist Tab.(54) zu entnehmen. Zur Problematik dieser Indexwerte vgl. unsere Ausführungen S.44 ff.

stellt. Die so deflationierte Belastungsquote des Sozialprodukts ist jeweils etwas kleiner als der Staatsanteil, der sich in der Nominalanalyse ergab (vgl. Tab. 7a). Das bedeutet, daß der gesamtwirtschaftliche Ertrag weniger stark inflationierte als der Spezialindex der Staatsausgaben. 1) Zum Teil ist also die zunehmende Beanspruchung des gesamtwirtschaftlichen Ertrages - wenn auch nur in bescheidenem Maße - auf rein monetäre Effekte zurückzuführen. 2)

Abschließend möchten wir betonen, daß es sich bei diesen Vergleichen und Gegenüberstellungen ballei nicht um Zahlenspielerien handelt; die oben angeführten unterschiedlichen Ausgabedefinitionen und Bezugsgrößen sind vielmehr notwendig, um die bedeutsame und weitverzweigte Stellung der öffentlichen Hand inmitten der Gesamtwirtschaft in all ihrer Kompliziertheit und Vielschichtigkeit statistisch zu beschreiben. Je nach Gesichtspunkt und Zweck der Untersuchung wird man dabei verschiedene Relationen zu Rate ziehen 3) und sich im Einzelfalle mit einigen wenigen begnügen können. Eine umfassende Analyse der Staatswirtschaft erfordert jedoch die Kenntnis all dieser Beziehungen, um zu einem fundierten Urteil zu gelangen.

III. Der Anteil der öffentlichen Hand an den Ressourcen der Volkswirtschaft

1. Der kollektive Verbrauch von Produktionsfaktoren

Schon die knappen Ausführungen des vorletzten Abschnitts lassen erkennen, wie wichtig neben einem Gesamtüberblick über das monetäre Wachstum der Staatsausgaben auch eine realbezogene Betrachtung sein kann. Insbesondere durch die Preisbereinigung der staatlichen Käufe für Güter und Dienste scheint sich eine Möglichkeit zu eröffnen, den steigenden Lei-

1) Vgl. hierzu auch unsere Ausführungen S. 124ff.

2) Dieses Fazit steht in einem gewissen Widerspruch zu den Ergebnissen von PEACOCK-WISEMAN, bei denen die Staatsausgaben in der Realbetrachtung (deflationierte Größen) meist einen etwas höheren Anteil am BSP erreichen als in der Nominalanalyse. - Vgl. PEACOCK-WISEMAN, The Growth ..., a.a.O., S. 166. - Die Divergenzen halten sich jedoch genau wie in unserer Untersuchung innerhalb einer Toleranzgrenze von $\pm 1,0\%$. Ob die unterschiedlichen Resultate auf differierende Berechnungsmethoden in der Konstruktion der Indexreihen zurückzuführen sind, auf die verschiedenenartige Bezugsbasis (PEACOCK: BSP - unsere Untersuchung: NSP zu Mpr.) oder ob tatsächlich die relative Preisentwicklung in Großbritannien anders verlaufen ist als in Deutschland, läßt sich nicht entscheiden.

3) Z.B. bei Konjunktur- und Liquiditätsproblemen die Nominalausgaben, im Rahmen der Wachstumsanalyse die Realausgaben usw.

stungsverzehr der öffentlichen Hand zu messen und zu registrieren: Eine Deflationierung dieses güterwirtschaftlichen Aufwandsvolumens zeigt dann, welche Outputmengen die Gebietskörperschaften pro Jahr zur Durchführung ihrer hoheitlichen Aufgaben benötigen.

Neben diesem Gesichtspunkt kann aber auch als weitere Fragestellung von Interesse sein, welche Inputfaktoren der privatwirtschaftlichen (unternehmerischen) Dispositionsgewalt entzogen worden sind und wie sich diese Inanspruchnahme der volkswirtschaftlichen Ressourcen auf die beiden Produktionselemente "Arbeit" und "Kapital" verteilt. FABRICANT sieht die Staatstätigkeit sogar hauptsächlich unter diesem Aspekt und betont ausdrücklich, daß "the measurement of the scope and trend of government activity must be approached through the drafts it makes upon the productive resources of the nation - its labour force and capital ...". 1) Auch diese Kriterien beschreiben - unter ganz speziellem Blickwinkel - die säkulare Entwicklung des öffentlichen Bereichs. Wenden wir unseren Blick zunächst dem Produktionsfaktor "Arbeit" zu! Ohne an dieser Stelle eine detailliertere Analyse der zugrundeliegenden Determinanten geben zu wollen, 2) drängen sich doch a priori zwei Kriterien auf, um das öffentliche Beschäftigungsvolumen zu messen - einmal die mehr endogen vom Wirtschaftswachstum beeinflusste Größe des zivilen Verwaltungspersonals, zum anderen der gesamte staatliche Verbrauch an Arbeitskräften, einschließlich des mehr exogen bestimmten Bedarfs im Verteidigungsbereich.

Tabelle (8) gibt Auskunft über die Rolle der öffentlichen Hand als Arbeitgeber. 3) Die Anzahl der Zivilbeschäftigten (ohne ziviles Personal des Militärs) erhöhte sich von 226 000 im Jahre 1872 auf 1 671 Mill. im Jahre 1964 (Sp. 1), was eine Steigerung um das 7,4fache bedeutet: Reichten zum Zeitpunkt der Reichsgründung noch sechs Staatsdiener aus, die kollektiven Bedürfnisse von tausend Bürgern zu verwalten, so wurde dafür 1964 fast die fünffache Anzahl (29) benötigt (Sp. 8). Der Anteil der Arbeitskräfte, den die öffentliche Hand für Verwaltungszwecke vom gesamten Beschäftigungsvolumen absorbiert (Sp. 5),

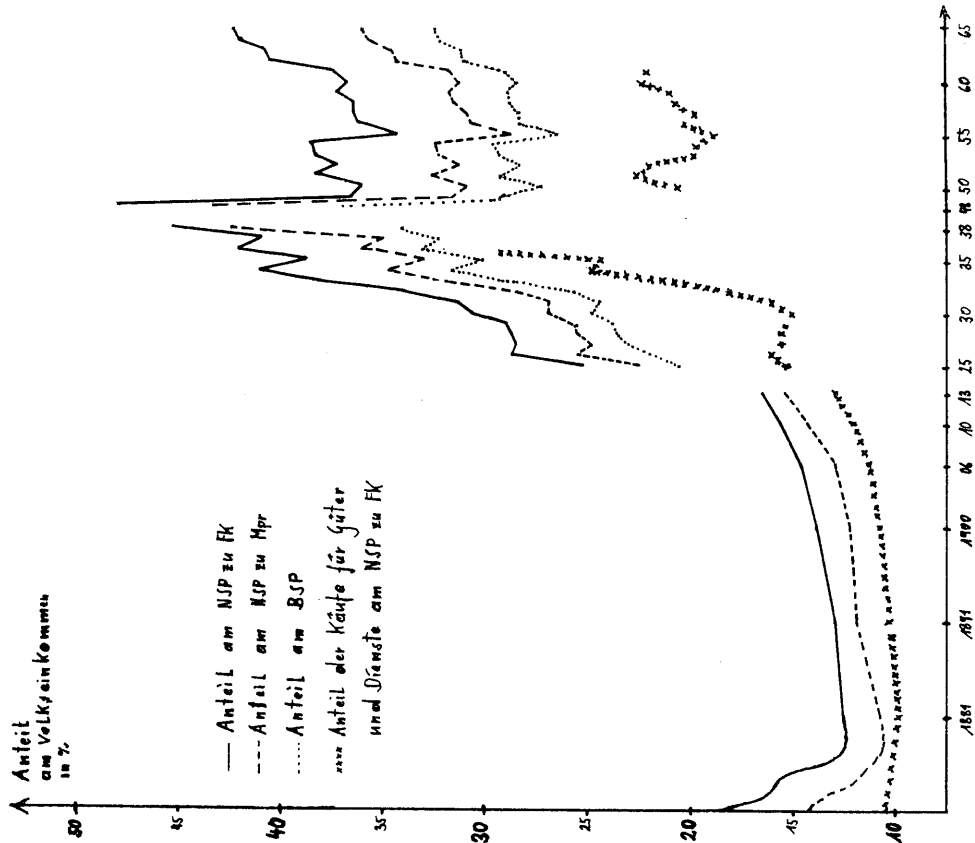
1) FABRICANT, The Trend..., a.a.O., S. 10

2) Vgl. hierzu auch unsere Ausführungen zu Abschnitt (D), wo die Bestimmungsfaktoren der Staatsausgaben, die auch Daten für die öffentliche Nachfrage nach Arbeitskräften darstellen, eingehend beschrieben werden.

3) Personalstand der Gebietskörperschaften ohne Bedienstete der Sozialversicherung, von Bahn, Post und sonstigen Wirtschaftsbetrieben. Zur Berechnung und Schätzungsmethodik siehe Stat. Anhang, S.

Schaubild III

Der öffentliche Anteil am Sozialprodukt



Kletterte deshalb im Zuge der wachsenden Staatstätigkeit von 1,3% (1872) auf 6,3% (1964).

Das zivile Beschäftigungsvolumen expandierte damit gleichmäßiger und steiler als der gesamte staatliche Arbeitskräfteverbrauch (Sp.3), der den Personalbedarf des Verteidigungswesens für Soldaten, Ministerialbürokratie und ziviles Hilfspersonal noch mit einschließt (Sp.2).¹⁾ Die Ursachen hierfür sind politischer Art und einzig und allein im unterschiedlichen Gewicht des militärischen Sektors begründet. Den hohen Mannschaftsstärken der kaiserlichen Armee (1913: 864 000) folgte das durch den Versailler Vertrag diktierte "Hunderttausend-Mann-Heer" (1925-38).²⁾ darauf die Hitlersche Aufrüstung. Nach dem Zweiten Weltkrieg zieht die alliierte Besatzungspolitik zunächst viele Hilfskräfte in den Verteidigungsbereich, ehe dann gegen Ende der 50er Jahre der Aufbau der Bundeswehr den Vorrang erhält (1964: 588 000 Mann).

Infolge der hohen Wehrebereitschaft der Bismarck-Wilhelminischen Ära (1872: 400 000 Mann) erhöht sich der gesamte Personalstand im öffentlichen Bereich von 626 000 (1872) auf 2,259 Mill. (1964) nur um den 3,6fachen Wert und steigert deshalb auch seinen Anteil am totalen menschlichen Faktoreinsatz in der Volkswirtschaft (einschl. Militär) lediglich von 3,5% auf 8,4% (Sp.7). Die Diskontinuität der Entwicklung sei an drei Vergleichszahlen verdeutlicht: In den Jahren 1913 (1,692 Mill.), 1937 (1,659) und 1956 (1,676) weist die öffentliche Arbeitskräftebilanz ungefähr das gleiche Volumen auf!

Unter gewissen Gesichtspunkten erscheint es fernerhin aufschlußreich, sich nicht nur am tatsächlichen volkswirtschaftlichen Beschäftigungsvolumen zu orientieren, sondern auch am zur Verfügung stehenden Arbeitskräftepotential. Hierdurch kann der Druck der öffentlichen Hand auf den Arbeitsmarkt noch deutlicher herauskristallisiert werden. Je nach konjunktureller (freie Ressourcen) oder außenpolitischer Lage (Gastarbeiter) ist die kollektive Nachfrage nach Arbeit vom volkswirtschaftlichen Blickwinkel her durchaus unterschiedlich zu beurteilen. - Wir

1) Genau so wie die deutsche Finanzstatistik (vgl. StBRD, Bd.227 und 259) die Besatzungs- und Besatzungsfolgekosten mit zu den Ausgaben des Verteidigungswesens hinzurechnet, haben wir in analoger Weise den Personalbedarf der Besatzungsmächte dem militärischen Bereich zugeordnet.

2) Tab.8, Sp. (2) zeigt ein Beschäftigungsvolumen im Verteidigungsbereich von 142 000 bis 146 000 Arbeitskräften. Die über die 100 000-Mann-Grenze hinausgehende Ziffer umfaßt die zivilen Arbeitskräfte und die Ministerialbürokratie.

haben deshalb den staatlichen Arbeitskräftebedarf einmal an der Zahl der Erwerbspersonen (Beschäftigte und Arbeitslose) gemessen (vgl. Sp. 10 und 11). Diese Bezugsgröße bleibt definitionsgemäß von depressiver Unterbeschäftigung unbeeinflusst, kann sich aber - ein wichtiges dynamisches Element zur Beurteilung der Realität - durch die Verpflichtung ausländischer Arbeiter ¹⁾ verändern. ²⁾ - Zum anderen benutzen wir auch das Volumen der deutschen Bevölkerung im Alter von 15 bis 65 Jahren als Maßstab (vgl. Sp. 12 und 13), das unter rein binnenvirtschaftlichem Aspekt die äußersten Belastungsgrenzen ³⁾ in einer geschlossenen Volkswirtschaft verdeutlicht.

Leider steht das notwendige Material für eine durchgängige Berechnung beider Reihen nicht zur Verfügung. Dennoch offenbaren natürlich auch die etwas sporadischen Zahlen für den Zeitraum von 1930 den allgemein aufsteigenden Trend. Beide Anteilswerte haben sich im Laufe der Berichtsperiode ungefähr verdoppelt: Der Prozentsatz aller öffentlich-Beschäftigten (einschließlich Militär) an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen erhöhte sich von 4,0% auf 8,3% und die Quote an der "aktiven Bevölkerung" von

1) Die Elastizität des inländischen Arbeitsangebots wird auf diese Weise vergrößert, was natürlich eine hohe öffentliche Nachfrage nach Arbeitskräften als nicht ganz so drückend erscheinen läßt.

2) Tatsächlich hat der Rückgriff auf ausländische Arbeitskräfte für die deutsche Volkswirtschaft schon immer eine beträchtliche Rolle gespielt (z.B. polnische Saisonarbeiter in der Landwirtschaft und Italiener im Straßenbau während des Kaiserreichs). - Vgl. hierzu z.B. StUBER 1914, S. 418, das für das Jahr 1912 767.215 ausländische Wanderarbeiter ausweist!

3) Selbstverständlich sind nicht alle Personen im Alter von 15 - 65 Jahren als arbeitswillig und arbeitsfähig zu bezeichnen. Berufsausbildung, Heirat, Krankheit und vorzeitige Pensionierung drücken den Ausnutzungsgrad des erwerbsfähigen Bevölkerungspotentials auf eine Marge zwischen 40% und 50%. Wie aber schon diese breite Toleranzgrenze vermuten läßt, stellt dieser Ausnutzungsgrad für die öffentliche Arbeitsmarktpolitik kein absolutes Datum dar, sondern ist bis zu einem gewissen Grade (Militärdienstzeit, Schulpflicht, Überstunden- und Familienbesteuerung, Pensionierungs- und Rentenvorschriften, staatlicher Gesundheitsdienst) manipulierbar - insbesondere auch durch zungsweise Verpflichtungen in Kriegszeiten! - Unter Berücksichtigung all dieser Momente hat der Maßstab der "active population" für eine Analyse des Arbeitsmarktes schon seine Berechtigung - vor allem deshalb, weil diese Größe auch bereits im vorigen Jahrhundert statistisch einwandfrei feststellbar war. - Vgl. zu diesem Fragenkomplex auch BOMBACH, G. - Quantitative und monetäre Aspekte des Wirtschaftswachstums, in: SVS, Bd. 15 (1959), S. 158 ff.

2,4% auf 5,9%. ¹⁾

Der zweite volkswirtschaftliche Produktionsfaktor ist das Kapital. ²⁾ Analog zur Analyse der Beziehungen zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Bereich auf dem Arbeitsmarkt kann man auch hier der Fragestellung nachgehen, welcher Teil des Volksvermögens sich im Eigentum des Staates befindet und welche Kapitalmengen damit der direkten ³⁾ Dispositionsgewalt der Unternehmer entzogen sind.

Als Vorstufe zu einer solchen relativierenden Betrachtungsweise ist es jedoch zunächst notwendig, die absoluten Größenordnungen des kollektiven und des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks ⁴⁾ festzustellen. Leider tauchen hierbei, im Gegensatz zur Ermittlung des öffentlichen Personalstandes, einige diffizile Bewertungsprobleme auf. Da das "Kapital" kein "Originalres" ⁵⁾ Inputgut darstellt wie die Produktionsfaktoren "Arbeit" und "Boden", bestehen für dieses "abgeleitete" Produktionselement - zumindest in der gesamtwirtschaftlichen Aggregation ⁶⁾ - auch keine technischen naturgegebenen Maßgrößen, wie sie in vereinfachender Form zur Bestimmung des Arbeitsverbrauchs (Zahl der Arbeiter, der Arbeitsstunden) oder des Bodeneinsatzes

1) In den Jahren 1981 und 1991 ist der Anteil der öffentlichen Beschäftigung an den Erwerbspersonen höher als der Anteil an der volkswirtschaftlichen Gesamtbeschäftigung. Dieses widersinnige Resultat muß wahrscheinlich auf die Inhomogenität des statistischen Materials (Quellen vgl. Stat. Anhang!) zurückgeführt werden. Der Trend wird jedoch durch diese geringfügige Ungenauigkeit nicht verzeichnet, denn ohnehin sind diese beiden Quoten - soweit Vollbeschäftigung herrscht (beachte im Gegensatz hierzu die Differenz im Jahre 1933!) - fast identisch.

2) Der Einfachheit halber soll - wie es auch schon weithin in der Wachstums- und Verteilungstheorie geschieht - der Faktor Boden als "Orignärkapital" mit unter dem Faktor "Kapital" subsummiert werden.

3) In indirekter Weise bestimmt der Staat auch schon durch seine Käufe von den Unternehmungen über den Einsatz von Produktionsfaktoren. Er entscheidet aber in diesem Fall nur, "was" produziert werden soll - die Durchführung der Produktion, "wie" produziert werden soll, bleibt der privatwirtschaftlichen Initiative überlassen.

4) Zur Methodik der Berechnung und bezüglich der Quellenangaben vgl. unsere Ausführungen im Stat. Anhang S.

5) Die gleiche wirtschaftstheoretische Sicht kommt auch in der Bezeichnung des Kapitals als "vorgegebene Arbeit" zum Ausdruck. - Vgl. zu diesen Begriffen: SPACKELBERG, H. v. - Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, 2. Aufl., Tübingen-Zürich 1951, S. 5/6

6) In mikroökonomischer, betriebstechnischer Sicht ist dagegen die Verwendung technologischer Maßeinheiten auch für den Inputfaktor Kapital möglich und gebräuchlich: Zahl der Maschinen, Drehbänke, Hochöfen, Fahrzeuge, cbm umbauter Raum, installierte PS usw.

(qm. ha.) verwandt werden können.¹⁾ Die einzelnen unterschiedlichen Arten und Qualitäten des Kapitals müssen vielmehr unter Benutzung v Geldwerten in makroökonomische Einheiten transformiert werden, w natürlich verschiedene monetäre Wertansätze möglich sind. Unter nominalistischem Blickwinkel würde eine Bilanzierung des Kapitalstocks zu Anschaffungskosten oder zu jeweiligen Preisen sinnvoll erscheinen, eine realbezogene Analyse würde die Verwendung von konstanten Preisen gebieten.

Für die gesamte Untersuchungsperiode stehen leider nur die Zeitreihen des öffentlichen Kapitalstocks in laufenden²⁾ und konstanten Preisen³⁾ zur Verfügung, die zu den entsprechenden Werten des gesamten Volksvermögens in Beziehung gesetzt wurden (vgl. Tab. 9). Ein langfristiger Vergleich dieser beiden Relationen im Zeitraum von 1872 bis 1959 zeigt nun, daß zwar der Staatsanteil in nominaler Betrachtung zunahm,⁴⁾ real jedoch fast gleich blieb.⁵⁾ Der wachsenden Quote der Staatsausgaben am Sozialprodukt (auch der deflationierten Größen!) und der zunehmenden öffentlichen Beanspruchung des Arbeitspotentials entspricht also keine gleichgerichtete Tendenz auf dem Kapitalgütersektor.⁶⁾ Fernerhin expandiert das

1) Freilich implizieren diese "natürlichen" Maßgrößen in etwas unzulässiger Weise einen beträchtlichen Simplifikations- und Abstraktionsgrad: Der Tatsache, daß es verschiedene Arten und Qualitäten der Produktionsfaktoren Arbeit und Boden (Bonitätsklassen, Standort) gibt, werden diese einfachen Messungskriterien nicht gerecht.

2) Der öffentliche Kapitalstock in laufenden Preisen erhöhte sich von 1872 bis 1959 von 8,89 Mrd. auf 124,7 Mrd.

3) In konstanten Preisen erhöhte sich der öffentliche Kapitalstock von 9,6 Mrd. auf 33,5 Mrd.

4) Dies resultiert aus der unterschiedlichen Preisentwicklung für Investitionsgüter kollektiven und privaten Bedarfs. Die öffentliche Investition wird insbesondere vom Preisauftrieb für Hoch- und Tiefbau tangiert. Hier stehen die Indices im Jahre 1959 auf 365 bzw. 382 im Vergleich zur Basis 1913. Die Indices für gewerbliches Inventar (259,6) und Volkswirtschaftliches Vermögen (255,8), für landwirtschaftliche Maschinen (273,5) und im Eisenbahnbau (301,1) sind dagegen sämtlich schwächer angestiegen. - Vgl. hierzu HOFFMANN, Das Wachstum ..., a.a.O., S.569/570

5) Zwar sind beide Trendreihen nicht ohne Schwankungen - beachte insbesondere die stärkeren Einbußen des privaten Kapitalstocks (Gebäude, Maschinen) gegenüber dem öffentlichen Vermögen (Straßen, Kanäle) durch den Zweiten Weltkrieg, was die Quoten von 1950-55 sehr stark erhöht - doch kristallisiert sich bei den nominalen Anteilssätzen in etwa eine aufsteigende Tendenz heraus, während die realen Werte als ungefähr konstant zu bezeichnen sind. Insgesamt wuchs der nominale Staatsanteil von 11,7% (1872) auf 14,7% (1959), die reale Quote (1872: 12,8%) nahm dagegen sogar um 0,4% ab (1959: 12,4%).

6) Natürlich können bei derartigen Gegenüberstellungen nur die realen, deflationierten Werte miteinander verglichen werden.

Kollektivvermögen auch weniger stark als der zivile Personalstand des Staates,¹⁾ so daß sich der Kapitaleinsatz pro Beschäftigten im Gegensatz zum marktwirtschaftlichen Bereich verminderte.²⁾ All diese Daten sind gewisse Indizien - wenn auch keine Beweise - dafür, daß sich die Produktivität im Staatssektor nicht so stark erhöhte wie in der privaten Wirtschaft.

II. Der versteckte öffentliche Bedarf

Bereits Adolph WAGNER unterschied zwischen einem "Gesetz der wachsenden Ausdehnung ... der Staatstätigkeiten" und einem "Gesetz des wachsenden öffentlichen Finanzbedarfs".³⁾ Wenngleich der Altmeister der deutschen Finanzwissenschaft mit beiden Formulierungen im wesentlichen identische Tatbestände beschreiben wollte,⁴⁾ so deutet diese Differenzierung doch schon darauf hin, der der Leistungsverzehr der Gebietskörperschaften und ihre budgetmäßigen Ausgaben nicht immer korrespondierende Größen darstellen.⁵⁾

1) Der reale öffentliche Kapitalstock stieg von 1872-1959 um das 3,5fache, der zivile Personalstand hingegen um den 7,4fachen Wert. - Im öffentlichen Kapitalstock sind zwar militärische Gebäude (Kasernen), nicht aber die militärischen Geräte enthalten, so daß ein Vergleich dieser Größe mit dem zivilen Beschäftigungsvolumen des Staates gerechtfertigt ist.

2) Vielleicht wäre in diesem Falle der öffentliche Kapitalstock an Hochbauten (vgl. HOFFMANN, Das Wachstum..., a.a.O., S.253/54) ein besserer Vergleichsmaßstab. Zwar sind auch hierin Gebäude mit konsumtiver Zweckbestimmung enthalten (z.B. Alters-, Jugendheime), doch kann man zumindest die zeitliche Entwicklung der staatlichen Hochbauten als Indikator des Zuwachses an "öffentlichem Verwaltungskapital" ansehen. Dieses "Verwaltungskapital" benötigt der Staat zur Eigenproduktion seiner öffentlichen Dienste und steht in einem gewissen Gegensatz zum "öffentlichen Sozialkapital" (dem öffentlichen Kapitalstock im Tiefbau: Straßen, Kanäle, Kanalisationswesen usw.), das der Allgemeinheit zur Nutzung zur Verfügung gestellt wird. - Auch bei einer Orientierung am "öffentlichen Verwaltungskapital" ändern sich jedoch die Schlußfolgerungen nicht wesentlich. Zwar erhöht sich dessen Anteil am gesamten Volksvermögen (Realgrößen) knapp von 4,1% auf 5,1% (vgl. Tab.), doch bleibt auch hier die Steigerung in konstanter Kaufkraft - von 11,3 Mrd. (1872) auf 13,8 Mrd. (1959) - hinter der Ausweitung der öffentlichen Zivilbeschäftigung (1872-1959: 540%) zurück und beträgt nur das 4,4fache des Basiswertes.

3) Vgl. hierzu WAGNER, Grundlegung ..., a.a.O., S.311

4) ebenda, S.892 - Vgl. außerdem unsere Ausführungen S.1

5) Außerhalb der engeren Fachdisziplin der Finanzwissenschaft hat erstmals der deutsche Wirtschaftstheoretiker v. HERRMANN schon im Jahre 1857 anlässlich einer wissenschaftlichen Tagung in Wien auf diese Zusammenhänge hingewiesen. - Vgl. Rechenschaftsbericht über die 3. Versammlung des Internat. Kongresses für Statistik, abgehalten zu Wien vom 31. August bis 5. September 1857, S.360

In der Folgezeit hat dieser Problemkreis im deutschen finanztheoretischen Schrifttum als Lehre vom "versteckten" Staatsbedarf oder vom "versteckten öffentlichen Bedarf"¹⁾ seinen Niederschlag gefunden.²⁾ Als gängigste Definition dieser kollektiven Aufwandkategorie kann wohl immer noch die Formulierung von Jens JESSEN bezeichnet werden: "Zum versteckten Staatsbedarf gehört jene Inanspruchnahme der Einzelwirtschaft..., die nirgends als solche eine Benennung oder gar einen anderen Ausdruck findet."³⁾ "Er umfaßt", wie SCHMÖLDERS spezifiziert, "alle Leistungen, die der Staatsbürger auf Grund gesetzlicher Bestimmungen und Verwaltungsverordnungen oder als Folge der komplizierten Gesetzgebung für die Zwecke der öffentlichen Hand unentgeltlich⁴⁾ zu erbringen hat, vom Militär- und Arbeitsdienst über die 'Ehrenämter' als Schöffe und Geschworener, als Amtsvor- und Beisitzer bis zu seiner Mitwirkung an der Ermittlung und steuerlichen Veranlagung seines eigenen Einkommens und Vermögens sowie des Einkommens seiner Arbeiter und Angestellten".⁵⁾ Der versteckte Staatsbedarf ist also grundsätzlich ein natürlicher Bedarf, der sich in erster Linie in privaten Dienstleistungen, zum Teil aber auch in Sachgütern wie z.B. bei Enteignungen, Requisitionen oder Hand- und Spanndiensten dokumentiert.⁶⁾

1) Auch dieser terminus technicus stammt von v. HERRMANN: "Fast überall kommen ... bedeutende Geldwerte an Arbeitsleistungen sowie an Vermögen und dessen Nutzungen für die Staats-, Gemeinde- und korporativen Bedürfnisse in Natur zu Verwendung, ohne in irgendeiner Rechnung aufgeführt und kontrolliert zu sein. Diese nicht verrechnete Güterverwendung 'kann man als versteckten Staatsbedarf bezeichnen'. - HERRMANN, F.v. - Staatswirtschaftliche Untersuchungen, 2. Aufl., Neue Ausgabe, München 1874, S.50

2) Die Terminologie ist in diesem Zusammenhang nicht ganz einheitlich. Manchmal wird auch vom "versteckten Finanzbedarf" gesprochen - vgl. MANN, F.K. - Deutsche Finanzwirtschaft, Jena 1929, S.15. In der Regel wird aber heute darunter der "Bedarf der Finanzwirtschaften (verstanden), der in deren Etats, also im Finanzbedarf, zum Ausdruck kommt, aber nicht an der richtigen Stelle verrechnet wird." - HIRCHE, K. - Probleme einer finanzwissenschaftlichen Ausgabenlehre, Offenburg i. Baden 1933, S.36. TERHALLE bezeichnet dies auch als "Hilfsbedarf" - siehe TERHALLE, F. - Finanzwissenschaft, Jena 1930, S.56

3) JESSEN, Deutsche Finanzwirtschaft, a.a.O., S.45

4) Der Begriff dieser "Unentgeltlichkeit" ist weit zu fassen. Auch wenn eine Leistung vom Staat zwar entlohnt wird, aber mit einer unter dem Marktwert liegenden Vergütung, so ist ein Teil dieser Leistung der öffentlichen Hand eben unentgeltlich zugeflossen. In diesem Sinne äußert sich z.B. TERHALLE, Finanzwissenschaft, a.a.O., S.58

5) SCHMÖLDERS, Finanzpolitik, 2. Aufl., a.a.O., S.170

6) Es stimmt also nicht, wie VOCKE glaubt, daß der versteckte Bedarf nur aus Dienstleistungen besteht. - Vgl. VOCKE, W. - Die Grundzüge der Finanzwissenschaft, Leipzig 1894, S.415

Über die säkulare Entwicklung und die mutmaßlichen Größenordnungen¹⁾ dieses versteckten Bedarfs ist allerseits viel spekuliert worden. So glaubt F.K. MANN, daß "die Bedeutung dieser Erscheinungsform ... mit dem Abklingen der Naturalwirtschaft, mit zunehmender 'Verbeamtung' und mit wachsender 'Diätenhaftigkeit' politischer Ehrenämter"²⁾ zurückgeht. HIRCHE weist darauf hin, daß "im Zuge der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung die Tendenz unverkennbar" sei, "alle staatlichen und finanzwirtschaftlichen Vorgänge rechenhaft zu erfassen, um sie dadurch besser seinem Macht- und Verfügungsbereich unterwerfen zu können. Das drängt zur Beseitigung des versteckten Staatsbedarfs, der in seiner wirtschaftlichen Größe wie auch teilweise in seiner politischen Beeinflussbarkeit ein irrationaleres Moment im System der staatlichen Bedürfnisbefriedigung darstellt."³⁾ Dagegen ist SCHMÖLDERS überzeugt, "daß die Wagnersche Prophezeiung auch für diesen Teil des Finanzbedarfs gilt, die Zunahme des (gesamten) Finanzbedarfs (sei) daher in Wirklichkeit noch wesentlich kräftiger, als sie sich aus den vorliegenden Statistiken ablesen läßt."⁴⁾

Da diese zum Teil vagen und dazu auch ein wenig kontroversen Meinungen so gut wie keine Grundlage für eine quantitative Beurteilung bilden, haben wir versucht, das Volumen des versteckten Staatsbedarfs in etwa abzuschätzen. Daß hierbei freilich nur eine grobe, überschlägige Rechnung möglich war, versteht sich am Rande.⁵⁾ Beileibe nicht alle, aber wohl die vier bedeutsamsten Kategorien des kollektiven Naturalaufwands gelang es, ungefähr zu erfassen: (1) die infolge des Militärdienstes entgangenen Arbeitseinkommen, (2) die Inanspruchnahme der Unternehmungen

1) v. HERRMANN z.B. meinte, daß "die nicht verrechnete Güterverwendung sich häufig bis zu einem Viertel der wirklich verrechneten Ausgaben (ohne Schuldendienst) beläuft." - v. HERRMANN, Staatswirtschaftliche Untersuchungen, a.a.O., S.50

2) MANN, Deutsche Finanzwirtschaft, a.a.O., S.76

3) HIRCHE, a.a.O., S.47

4) SCHMÖLDERS, Finanzpolitik, 2. Aufl., a.a.O., S.171

5) Bisher geben lediglich die Publikationen des "Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts Köln", Köln 1951 (vervielf. Manusk.) und des "Instituts für Mittelstandsforschung der Universität Köln", Köln 1959 (vervielf. Manusk.) Auskunft über die Größenordnungen des versteckten Staatsbedarfs. Beide Monographien beziehen sich in einer Zeitpunkt-betrachtung aber nur jeweils auf ein Jahr (1949 bzw. 1957).

bei der Ermittlung und Erhebung öffentlicher Abgaben¹⁾, (3) die fiktiven Lohnkosten in der ehrenamtlichen kommunalen Selbstverwaltung²⁾ sowie (4) der Wert der Hand- und Spanndienste.³⁾ Nicht bestimmt werden konnten lediglich die Ersparnisse des Staates bei minderbezahlter Referendartätigkeit im Schul-, Verwaltungs- und Gerichtsdienst, die Reduzierung des öffentlichen Finanzbedarfs durch die zahlreichen Ehrenämter im Justizwesen (Schöff, Beisitzer, Friedensrichter) sowie der Zeitaufwand der Privatleute (Nichtunternehmer, Freie Berufe) zur Feststellung ihrer Steuerschuld.⁴⁾

Überblicken wir die säkulare Entwicklung des versteckten Staatsbedarfs (vgl. Tab. 11), so zeigt sich eine kontinuierliche Erhöhung der absoluten Zahlen, die während der gesamten langen Untersuchungsperiode nur einmal in der Weltwirtschaftskrise - unterbrochen wird. Im Jahre 1872 betrug der naturale Gesamtaufwand 67,6 Mill. Mark, heute ist er beim 37fachen Wert, bei 2.490,7 Millionen angelangt.

Dabei schwankt die strukturelle Zusammensetzung dieser Naturalleistungen erheblich (vgl. Tab. 11). In der Kaiserzeit machten die während des Militärdienstes entgangenen Arbeitseinkommen den Löwenanteil des versteckten Staatsbedarfes aus (80-90%). Entsprechend den strategischen Konzeptionen jener Zeit (noch keine schweren Waffen!) war der Personalbedarf des stehenden Heeres für moderne Maßstäbe außerordentlich: Als Richtgröße für die Mannschaftsstärke galt 1% der jeweiligen Bevölkerung. Neben diesem "Mengeneffekt" fiel auch die "Preiskomponente" durchaus ins Gewicht: Da die Bezahlung des allgemein akzeptierten "Ehrendienstes an der Nation"

1) Sowohl für die Errechnung der Unternehmenssteuern (Einkommen-, Körperschaft-, Gewerbe-, Umsatz-, Verbrauchssteuern) wie auch für die Einziehung der Abgabe von der Belegschaft (Lohn-, Kirchensteuer, Sozialversicherungsbeiträge) ist ein erheblicher Arbeitsaufwand (im Buchhaltungs- und Bilanzwesen, bei Führung der Steuer- und Versicherungskarten, beim betriebsinternen Lohnsteuerjahresausgleich usw.) erforderlich. "Auch die Aufwendungen für ... die Inanspruchnahme ... von Steuerberatern, Steueranwälten und Wirtschaftsprüfern sowie für Steuerliteratur, Lohnsteuerabgaben u.dgl. müssen dem versteckten öffentlichen Bedarf hinzugerechnet werden, (außerdem) belasten die verschiedenen statistischen Erhebungen die Betriebe mit erheblichen Kosten ..." - SCHMÖLDERS, Finanzpolitik, 2. Aufl., a.a.O., S. 171

2) einschließlich Differenzbetrag zur marktmäßigen Entlohnung bei Minderbezahlung

3) Zur Berechnung dieser vier Positionen vgl. unsere Ausführungen im Stat. Anhang S.

4) In einer weiten Auslegung müßte eigentlich auch die Wertschöpfung der Steuerverlage zum versteckten Staatsbedarf gerechnet werden.

nur symbolischen Charakter besaß, ergab sich eine hohe Differenz zum durchschnittlichen zivilen Arbeitseinkommen (vgl. Tab. 8). Dagegen brachten die privaten Kosten der Steuerermittlung und -abführung noch keine wesentliche Bürde für den damaligen Durchschnittsbürger mit sich. Der Steuerdruck war alles in allem gering, das gesamte Abgabensystem noch vergleichsweise unkompliziert und der Kreis der besteuerten Zensiten eng begrenzt.¹⁾ Diese Minderbelastung im Vergleich zur heutigen Zeit wird auch durch die damals relativ stärkere Bedeutung der Hand- und Spanndienste und der Ehrenämter nicht aufgewogen.

Nach dem Ersten Weltkrieg ändert sich die Zusammensetzung des versteckten Staatsbedarfs von Grund auf: Als entscheidende Aufwandskategorie kristallisiert sich jetzt die mit der Steuererhebung verbundene Inanspruchnahme der Privatwirtschaft heraus. Im Zuge des Ausbaus der subjektivierten direkten Steuern wächst die Belastung des Zensiten zur Erfüllung seiner Steuerpflicht ungewöhnlich stark an. Bezifferten sich die diesbezüglichen volkswirtschaftlichen Kosten im Jahre 1913 noch auf 49,9 Millionen, so betrugen sie in der Weimarer Zeit schon zwischen 200 und 270 Mill. Mark.²⁾ Begünstigt wird die zunehmende relative Bedeutung des versteckten öffentlichen Bedarfs auf dem Gebiet des Finanz- und Steuerwesens noch durch den - zum Teil sogar absoluten - Rückgang der übrigen naturalen Aufwandsgrößen. Infolge des Versailler Vertrages wird die starke Armee des Kaiserreiches in ein kleines Berufsheer umgewandelt, dessen hohe "Spezialistengehälter" beinahe an das durchschnittliche zivile Arbeitseinkommen heranreichen. Die Hand- und Spanndienste verschwinden fast völlig, im Zuge der wachsenden Verstädterung besetzen immer mehr Berufsbeamte die Posten der ehrenamtlichen kommunalen Würdenträger.³⁾

1) Vgl. hierzu WAGNER, A. - Finanzwissenschaft, IV. Teil: "Die deutsche Besteuerung des 19. Jahrhunderts", Leipzig 1901

2) Unsere Schätzungen liegen damit etwas über denjenigen von RAAB, der 1931 vermutete: "... die Belastung der Wirtschaft mit Kosten der Lohnsteuerabführung beträgt 100-200 Mill. RM jährlich". - RAAB, F. - Grundriß der Staatswirtschaftslehre, Dresden 1931, S. 38/39

3) In erster Linie stellen die kleineren Gemeinden das typische Betätigungsfeld für ehren- und nebenamtliche Kommunalpolitiker dar, da hier die Verhältnisse noch überschaubar sind und keine tiefgreifenden verwaltungstechnischen Fachkenntnisse erfordern. Außerdem ist der Arbeitsanfall in diesen Selbstverwaltungskörpern noch mit einer anderweitigen hauptberuflichen Tätigkeit vereinbar. - Vgl. hierzu GÖTZINGER, G. - Die Finanzwirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Bonn 1960, S. 47

Die nationalsozialistische Diktatur¹⁾ und der Zweite Weltkrieg²⁾ bringen keine Änderungen dieser langfristigen Tendenzen mit sich. Auch in der Bundesrepublik vermindert sich die Bedeutung der Ehrenämter mehr und mehr. Der Naturalaufwand im Bereich des Steuerwesens wächst dagegen immer weiter, wie die Entwicklung der absoluten Beträge von 450 Mill. (1940) auf 2.108 Mill. (1964) eindrucksvoll beweist. Zwar geht sein prozentualer Anteil infolge der Wiederbewaffnung Westdeutschlands leicht zurück (von 99% auf 84%), doch bleibt die dominierende Stellung dieser Kostenkomponente im Rahmen des gesamten öffentlichen Naturalbedarfs unangetastet. Dies gilt umso mehr, als der außerbudgetäre militärische Leistungsverzehr relativ zu stagnieren scheint: Die Technisierung des Verteidigungswesens (Spezialistengehälter!) und eine gewisse "Wehrmüdigkeit" (Zwang zur Einstellung hochbezahlter Freiwilliger) lassen das Durchschnittseinkommen in der Armee nicht allzu stark vom allgemeinen Lohnniveau abfallen.³⁾

Mit der Schilderung dieser Strukturwandlungen haben sich im großen und ganzen auch bereits die hauptsächlichsten Determinanten des öffentlichen Naturalaufwandes herauskristallisiert: Die Verbeamtung und Bürokratisierung der Verwaltung sowie die allgemeinen Verstärkungstendenzen (Rückgang der Ehrenämter), der Faktor "Technik" in Verbindung mit seinen verschiedenen Wirkungskomponenten⁴⁾ sowie akzidentelle politische Einflüsse.

1) Schon im Dritten Reich stieg das durchschnittliche Arbeitseinkommen der "Militärpersonen" wegen des außerordentlichen Bedarfs an Spezialisten (Luftwaffe, Panzerwaffe, Artillerie, Nachrichten- und Spionagewesen) stark an (vgl. HOFFMANN, Das Wachstum..., a.a.O., S.489 ff. und S.205 ff.). Dagegen unterlagen die zivilen Einkünfte bald den einschneidenden Bestimmungen des Lohnstopps. Als Folge dieser beiden Fakten lag während der Dreißiger Jahre das durchschnittliche militärische Arbeitseinkommen über den entsprechenden Werten im zivilen Bereich. Ein versteckter Staatsbedarf im Verteidigungswesen ist deshalb damals statistisch nicht nachweisbar.

2) Es erübrigt sich beinahe, darauf hinzuweisen, daß während des Ersten und Zweiten Weltkrieges der versteckte Staatsbedarf ungeheuer anwuchs (größere Heeresstärke, Arbeitsdienst der Kriegsefangeenen und der Zivilbevölkerung, Verlust an "menschlichem Kapital" usw.).

3) Der starke Personalbedarf der Bundeswehr erforderte hohe Aufwendungen für Freiwillige, für Berufssoldaten, für Offiziers- und Unteroffiziersdienstgrade auf Zeit usw. Lediglich 30% aller Soldaten waren 1960 gezogene Rekruten mit der Mindestentlohnung (vgl. Finanzberichte des BMV), und diese Quote erhöht sich gemäß der Bevölkerungsentwicklung (geburtenschwache Kriegsjahrgänge!) nur recht langsam.

4) Trend zum Spezialistentum im Militärwesen - Verminderung des entgangenen Arbeitseinkommens im Vergleich zum zivilen Bereich; Verfeinerung der Steuertechnik usw.

¹⁾ sind - sofern wir unsere bisherigen Ausführungen nochmals zusammenfassen - die wesentlichsten Bestimmungsgrößen des versteckten Staatsbedarfs.²⁾ Da positive und negative Effekte³⁾ dieser Daten sich zum Teil ausgleichen und überdies die in ihren Auswirkungen zeitlich stark differierenden exogenen Faktoren eine dominierende Rolle spielen (Wehrhoheit), ist es nicht verwunderlich, daß die Entwicklung des versteckten öffentlichen Bedarfs nicht jenen gradlinigen und vor allem steilen Verlauf nimmt wie das Wachstum der etatisierten Staatsausgaben.

Denn zwei Ergebnisse zeigen die statistischen Berechnungen (vgl. Tab. 11) ganz klar auf: Einmal hat der versteckte Staatsbedarf im Vergleich zu den rechnerisch ausgerechneten Budgetsummen relativ an Gewicht verloren, und zum zweiten erhöhte sich sein Anteil am Sozialprodukt nur in ganz bescheidenem Maße. - Was dabei die Relationen des versteckten Kollektivaufwandes zum offen ausgewiesenen etatmäßigen Bedarf anlangt, so würde eine entsprechende Budgetierung in der Bismarck-Wilhelminischen Ära eine Ausweitung des öffentlichen Finanzvolumens von 3% - 6% bedeuten. In der Folgezeit wird diese Quote nie wieder erreicht, wenn auch das Niveau in der Bundesrepublik (1,7%-2,2%) gegenüber der Zwischenkriegsperiode (1,2%-1,8%) wieder leicht angehoben ist. - Im Gegensatz zu diesem relativen Abfall steigt der Anteil am Volkseinkommen ganz schwach von 0,5% auf 0,8%, doch macht sich diese Steigerung erst in letzter Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bemerkbar. - Sowohl die absoluten Größenordnungen wie auch die relative Bedeutung des versteckten Staatsbedarfs - das ist wohl das abschließende Fazit unserer groben überschlägigen Untersuchung - sind in der finanzwissenschaftlichen Fachliteratur zweifelsohne erheblich überschätzt worden.

IV. Die Verzweigung des kollektiven Sektors im System der Marktwirtschaft

1. Die halbstaatlichen Institutionen:
Sozialversicherung, Parafisci und öffentliche Unternehmungen

Gemäß unseren einleitenden Bemerkungen soll abschließend auch der intermediale Bereich zwischen Staats- und Marktwirtschaft eine kursorische Behandlung

- 1) Mannschaftsstärke im Heereswesen, Grad der Unterbezahlung bei den öffentlichen Ehrenämtern u.a.
- 2) Genauer werden diese Faktoren in Kap.C dieser Arbeit beschrieben.
- 3) Neben der Verbeamtung und Bürokratisierung sowie der Verstärkung (Rückgang der Ehrenämter) wirkt sich auch die Technisierung zum Teil negativ auf die Entwicklung des versteckten Staatsbedarfs aus, da hierdurch ein Anstieg der durchschnittlichen Arbeitseinkommen im Verteidigungsbereich (Spezialistengehälter) bewirkt wird.

lung erfahren. Wie bereits angedeutet, erfüllen ja die dort agierenden Organisationen zum Teil echte Kollektivaufgaben und sind als Nebenfisci der Gebietskörperschaften tätig.

In erster Linie trifft dies auf die Sozialversicherungsanstalten zu, über deren Einnahmen- und Ausgabengestaltung ja sogar im Parlament entschieden wird.¹⁾ Besonders mit der schrittweisen Transformation des Versicherungsprinzips zum Abschnittsdeckungsprinzip²⁾ auf dem Gebiet der Altersversicherung ist die institutionelle Selbstständigkeit dieser Körperschaften weitgehend verloren gegangen und das Netzwerk ihrer Gesetze, Vorschriften und Durchführungsverordnungen zu einem Instrument der allgemeinen Sozialpolitik geworden.³⁾

Allerdings spielten derartige Verbindungen zum allgemeinen politischen Geschehen auch schon in der Entstehungsgeschichte der Sozialversicherung eine wichtige Rolle. Bismarck sah in ihrer Gründung - wie es in der von ihm verfaßten "kaiserlichen Botschaft" heißt - "eine Vervollständigung der Gesetzgebung zum Schutze gegen die sozialdemokratischen Bestrebungen".⁴⁾ Zu diesem Zweck wurde zunächst 1883 die staatliche Krankenversicherung ins Leben gerufen, ein Jahr später die Unfallversicherung und im Jahre 1889 schließlich die Invaliditäts- und Altersversicherung. Nach dem Ersten Weltkrieg kam dann 1927 noch die Arbeitslosenversicherung hinzu,⁵⁾ ehe das gesamte "Soziale System" im Jahre 1956 mit der Dynamisierung der Altersrenten und ihrer Orientierung am durchschnittlichen Produktivitätsfortschritt ihren vorläufigen Abschluß erhielt.⁶⁾

Bei dieser starken Erweiterung und Intensivierung ihres Aufgabenkreises ist

1) Vgl. hierzu MAUNZ, Th. und H. SCHRÄFT - Die sozialpolitische Gesetzgebung der Bundesrepublik auf dem Gebiet der Sozialversicherung 1950/60, Berlin 1960

2) Zum Begriffsinhalt beider Termini vgl. LIEPMANN-KEIL, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, a.a.O., S.137

3) Mit der Einführung der dynamischen Rente sind nicht mehr die Einzelleistungen der Versicherten, sondern die Produktivitäts- (und Preis-)entwicklung sowie die konjunkturelle Situation für die Rentenleistungen bestimmend. Da diese ökonomischen Daten in der Regel einer politischen Interpretation bedürfen, sind hierfür auch die politische Struktur des Parlaments sowie die allgemeine politische Lage entscheidend!

4) SAVELSBERG, G. - Art. "Sozialversicherung. Entwicklung und heutiger Stand", in: HGSW, Bd.9 (1956), S.607

5) Es wurden hier nur die markantesten Daten aus der Geschichte der Sozialversicherung genannt. Für obige Angaben und weitere Einzelheiten vgl. WEDDIGEN, W. - Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege, Stuttgart 1957, S.25 ff

6) Vgl. hierzu BETHUSY-HUC, V.v. - Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1965, S.170 ff

es nicht verwunderlich, daß der Finanzbedarf der Sozialversicherungskörperschaften im gesamten Berichtszeitraum einem rapiden Wachstum unterworfen war. Beliefen sich die Eigenausgaben¹⁾ im Jahre 1891 (vgl. Tab.12a) noch auf 173 Mill. Mark, so hatte sich dieser Betrag bis zum Ersten Weltkrieg bereits versiebenfacht (1913: 1,1 Mrd.). Nach einem gewissen displacement effect im Gefolge des Ersten Weltkrieges (1925: 2,3 Mrd.) bringen dann vor allem die Weltwirtschaftskrise (1930: 5,4 Mrd.) und die nationalsozialistische Arbeitsbeschaffungsperiode ("produktive Erwerbslosenfürsorge"!) eine rapide Erhöhung des Haushaltsvolumens mit sich. Danach - mit der Normalisierung der Wirtschaftslage - stagniert die Budgetentwicklung und erhält erst wieder nach der Gründung der Bundesrepublik neuen Auftrieb. Von 1950 bis 1963 stiegen die Etatssummen von 6,6 Mrd. auf 33,2 Mrd. Mark, wobei insbesondere der Sprung nach der Einführung der "Dynamischen Rente" von 1956 (15,0 Mrd.) bis 1957 (19,1 Mrd.) augenfällig erscheint.

Die Ausgaben der Sozialversicherung expandierten damit wesentlich schneller als die Aufwendungen der Gebietskörperschaften. Seit 1891 zeigt sich hierbei eine Zunahme um den 192fachen Wert, während die Finanzen der drei staatlichen Ebenen sich nur um das 44fache erweiterten. Würde man die Sozialversicherung in den engeren öffentlichen Sektor mit einbeziehen, so wäre dieser im Jahre 1891 um 6,4% größer gewesen - heute aber um 28,3%! Schon diese kurzen Zahlenangaben beweisen, daß der Trend zum modernen Wohlfahrts- und Versorgungsstaat nur "mit einem Seitenblick" auf die Sozialversicherungsanstalten voll und zutreffend erfaßt werden kann.

- - -

In weit lockerer Form als die Sozialversicherungsanstalten sind die übrigen halbstaatlichen Gebilde mit der öffentlichen Finanzwirtschaft verbunden. Nur selten sind diese Körperschaften als ausgegliederte Sonderbehörden ausschließlich für staatliche Hoheitsträger tätig, überwiegend nehmen sie eine gewisse Mittlerrolle zwischen öffentlichen und privaten Interessen wahr. In der Literatur haben sich für diese Institutionen - je nachdem, ob der eine oder der andere Aspekt mehr überwiegt - die Begriffe "Hilfs-" und "Nebenfiskus" sowie "intermediäre Gewalt" oder "Parafiskus" eingebürgert.

Die Vermischung privater und öffentlicher Aufgaben macht eine Abgrenzung

1) Da unser hauptsächlichstes Interesse der Untersuchung der drei staatlichen Ebenen gilt, wurden die gebietskörperschaftlichen "Zuschüsse an die Sozialversicherung" den Finanzen der Reichs- bzw. Bundesregierung zugerechnet. Dies bedeutet eine Abweichung vom Prinzip der "Unmittelbaren Ausgaben" (vgl. hierzu unsere Ausführungen im Stat.Anhang!). - In diesen Eigenausgaben sind neben den Versicherungsleistungen auch die Verwaltungskosten und die Finanzinvestitionen der Sozialversicherungs-träger enthalten.

zu den rein privatwirtschaftlichen Organisationen recht schwierig, denn meist erfüllen auch Genossenschaften, Verbände oder Kartelle durch ihre "Siebwirkung"¹⁾ einige gemeinnützige Ordnungsfunktionen. V. HERRMANN hat zwar das Merkmal der "zangsweisen Mittelbeschaffung" als Unterscheidungskriterium herauskristallisiert,²⁾ doch herrscht inzwischen im finanzwissenschaftlichen Schrifttum Einigkeit, daß der parafiskalische Bereich nur durch eine Berücksichtigung zahlreicher qualitativer Elemente, die im Einzelfall vielfach variieren, zureichend bestimmt werden kann.³⁾

Unbestritten gehören nach allgemeiner Übereinstimmung die Kirchen,⁴⁾ die Berufs- und Ständevertretungen⁵⁾ sowie die interkommunalen Körperschaften⁶⁾ zu den intermediären Finanzgewalten. SCHÖLDERS⁷⁾ plädiert außerdem dafür, auch die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände hier einzustufen, und nach einer weiter gefaßten Definition wäre es sogar möglich, die privaten Wohltätigkeitsorganisationen in diesen Sektor einzuordnen.⁸⁾

Uns gelang es leider nur, einen Teil der hier genannten Institutionen statistisch zu erfassen.⁹⁾ Lediglich die Wertschöpfung der Kirchen konnte durchgängig während des gesamten Berichtszeitraumes berechnet werden. Für die Weimarer Republik und das Dritte Reich waren dann auch Unterlagen für das ständische Kammerwesen erhältlich, und für den Zeitraum nach 1950 bildeten die "Beiträge der privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter zum

1) Damit ist der Interessenausgleich zwischen extremen Mitgliedergruppen gemeint. Vgl. hierzu HANSTÄTER, Der Weg zum Wohlfahrtsstaat, a.a.O., S.99

2) Vgl. hierzu HERRMANN, W. - Intermediäre Finanzgewalten, Jena 1936, S.4/5 sowie ERNST, J. - Begriff und Wesen parafiskalischer Gebilde, Diss. Innsbruck 1959, S.109

3) Auch dieser Ansatz geht auf HERRMANN zurück. - Vgl. HERRMANN, Intermediäre Finanzgewalten, a.a.O., S.74

4) Vgl. hierzu HERRMANN, W. - Die Finanzwirtschaft der deutschen Kirchen, in: FA, NF, Bd.3 (1935), S.436 ff sowie WÖLL, VON DER NAHER - Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Bd.1, Köln und Opladen 1964, S.392 ff

5) Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Innungen, Landwirtschaftskammern, Ärzte-, Apotheker-, Anwaltskammern usw.

6) Siedlungsgenossenschaften, Wasserwirtschafts- und Raumplanungsverbände, interkommunale Energieverbände, Feuerlöschverbände usw.

7) Vgl. SCHÖLDERS, Finanzpolitik, 2.Aufl., a.a.O., S.40

8) Vgl. HERRMANN, Intermediäre Finanzgewalten, a.a.O., S.74 ff

9) Zur Methodik und den Quellen vgl. Stat.Anhang S.IV ! Nach Möglichkeit wurde bei der Berechnung auf das "Wertschöpfungskonzept" - im Gegensatz zum "Ausgabenkonzept" bei den gebietskörperschaftlichen Finanzen - zurückgegriffen, um später einen Vergleich mit der Volkseinkommensentwicklung zu ermöglichen.

Nettoinlandsprodukt" die hauptsächlichliche Schätzungsgrundlage.¹⁾ Außerdem wurden die spezifischen Parafisci der Weimarer und der nationalsozialistischen Epoche mit berücksichtigt.²⁾

Überblickt man dieses zugegebenermaßen etwas unvollständige und inhomogene Zahlenmaterial (vgl. Tab.12a), so zeigen die absoluten Ziffern eine eindeutige Expansionsstendenz. Von 73 Mill. Mark im Jahre 1872 erhöhte sich der intermediäre Finanzbedarf auf 3,6 Mrd. im Jahre 1963, was einer Steigerung um das 50fache entspricht. Aus der sehr kontinuierlichen Entwicklung ragt dabei die Dynamik während der NS-Diktatur besonders heraus, für die es geradezu charakteristisch ist, öffentliche Aufgaben auf parafiskalische Gewalten zu übertragen.

Langfristig und relativ gesehen, scheinen jedoch derartige Kompetenzverlagerungen eher nach der anderen Seite hin vorgenommen worden zu sein.

Eine Rückschau auf das Kaiserreich ergibt, daß damals der hilfiskalische Bedarf ein verhältnismäßig größeres Gewicht besaß als in unseren Tagen: In der Bismarck-Wilhelminischen Ära hätte eine Überführung der intermediären Ausgaben in den allgemeinen Staatshaushalt die gebietskörperschaftlichen Budgets um 3,5% (1900/13) bis 4,1% (1872/91) anschwellen lassen, heute würde eine gleiche finanztechnische Operation nur noch eine Ausweitung um 3,3% (1950/63) bewirken.³⁾

Diese etwas überraschende Tendenz lenkt das Interesse auf die Bestimmungsgründe der parafiskalischen Verzweigungen. Offensichtlich spielen hier politische Ursachen eine erhebliche Rolle. "Unzweifelhaft übersteigt in den nicht parlamentarisch-demokratischen Staaten der hilfiskalische Anteil... den den intermediären Finanzgewalten zugebilligten Anteil in Staaten anti-

1) In diesem Komplex sind auch Organisationen enthalten, die nicht zu den parafiskalischen Gewalten gehören (z.B. Interessenverbände, Genossenschaften usw.). Die Angaben für den intermediären Bereich in der Bundesrepublik sind also etwas überhöht, für das Kaiserreich hingegen etwas zu niedrig!

2) In der Weimarer Zeit waren dies der sog. Währungssetat und der "Reparationsagent". - Vgl. hierzu MANN, F.K. - Die intermediären Finanzgewalten und ihr Einfluß auf Deutschlands finanzielle Belastung, in: JbFw, Bd.129 (1928), S.224 ff. Für das Dritte Reich sind das Winterhilfswerk, die Reichsarbeitsfront, der Reichsnährstand sowie die "Aktion Kraft durch Freude" als hilfiskalische Einrichtungen zu erwähnen. Ferner zählt MATHAN die kartellartige Zentralverwaltung der deutschen Industrie hier hinzu und - da in einer Diktatur die einzig regierende Partei praktisch auch Staatsaufgaben durchführt - die Nationalsozialistische Partei mit ihren Hilfsorganisationen (SA, SS, Hitlerjugend, BDM, Arbeitsdienst). Vgl. hierzu MATHAN, a.a.O., S.94

3) Unter Berücksichtigung der in Fußnote (1) gemachten Anmerkungen erscheint diese kontraktive Tendenz noch viel ausgeprägter!

autoritärer Ausrichtung", ¹⁾ weil "durch die Schaffung halbstaatlicher Stellen das parlamentarische Bewilligungsrecht durchbrochen werden (kann)". ²⁾ Vor allem aber verliert das breite Volk die Kontrolle über die fiskalische Belastung, da ein differenziertes Abgabensystem mit vielen kleineren Hebestellen psychologisch als nicht so drückend empfunden wird. ³⁾ - Umgekehrt erweist es sich allerdings auch gerade "zur Sicherung der demokratischen Willensbildung, 'von unten nach oben'... als zweckmäßig, selbständige öffentliche Körperschaften zu errichten und diesen kleinere Gemeinschaftsaufgaben zu übertragen. In der Unmittelbarkeit des Kontaktes zwischen Mitglied und gewählten Funktionär in den parafiskalischen Institutionen kommt das demokratische Prinzip viel mehr zum Tragen als bei den großen gebietskörperschaftlichen Gebilden". ⁴⁾

Abgesehen von diesen politischen Gründen sind "...ökonomisch ... parafiskalische Gebilde immer dann zweckmäßig und sinnvoll, wenn die ihnen übertragenen Staatsaufgaben oder übernommenen Privataufgaben durch sie kostengünstiger erfüllt werden können". ⁵⁾ Sie erweisen sich als optimale Planträger, überregionale oder interlokale Projekte in einem föderativen Staatssystem in kooperativer Zusammenarbeit zu lösen oder private und öffentliche Initiative miteinander zu kombinieren.

Überblickt man die Skala der verschiedenen Bestimmungsgrößen, so läßt sich feststellen, daß die dominierenden politischen Faktoren teils expansive, teils kontraktive Momente beinhalten. Mit jeder Gewichtsverlagerung des politischen Systems zur Demokratie oder zur Diktatur sind gleichermaßen spezifische ausgabensteigernde und ausgabenkende Einflüsse verbunden, die sich in etwa die Waage halten. Da die rein wirtschaftlichen Determinanten nur sekundäre Bedeutung besitzen, ist dieser Ausgleich der politischen Impulswirkungen wahrscheinlich der Beweggrund dafür, daß das Wachstum der parafiskalischen Institutionen in vergleichsweise gemäßigten Bahnen verläuft und ihr Haushaltsvolumen zwar keine absolut unwichtige, in quantitativer Hinsicht aber auch nicht überzubewertende Komponente innerhalb der deutschen Finanzverfassung darstellt.

- - -

- 1) HERMANN, Intermediäre Finanzgewalten, a.a.O., S.169
- 2) MANN, F.K. - Die Staatswirtschaft unserer Zeit, Jena 1930, S.19
- 3) Vgl. ebenda! Außerdem können durch die Errichtung intermediärer Institutionen gesetzliche Verschuldungsgrenzen umgangen werden, was insbesondere für die hilfswirtschaftlichen Einrichtungen der Gemeinden von Bedeutung ist.
- 4) ANDREAS, C.A. - Die parafiskalischen Gebilde in finanzwissenschaftlicher Schau, in: Festschrift für Walter Heinrich, Graz 1963, S.334
- 5) Derselbe - Formierte Gesellschaft und Gemeinschaftswerk, in: Civitas, Bd.4 (1965), S.9

Zum Schluß sei schließlich noch der "gemeinwirtschaftliche Bereich" einer kurzen Analyse unterzogen. Wie schon einleitend bemerkt, erfüllen die hier eingeordneten öffentlichen Betriebe oft in starkem Maße wirtschafts- und sozialpolitische Funktionen und orientieren sich nicht nur am erwirtschaftlichen Gewinnmaximierungskalkül. ¹⁾

So betätigten sich schon die absolutistischen Herrscher im Merkantilismus mit ihren Staatsmanufakturen und Staatsdomänen vielfach als "Pionierunternehmer" (SCHUMPETER). ²⁾ Zu Beginn des Industrialisierungszeitalters, nach den Napoleonischen Kriegen, faßte der Staat auch bereits in nennenswertem Umfang im Bankensektor Fuß, weil die Lenkung und Verteilung der volkswirtschaftlichen Kapitalströme nicht allein dem Marktmechanismus überlassen werden sollte. ³⁾ Nach 1850 engagierte sich die öffentliche Hand dann bekanntlich in außergewöhnlicher Weise im Eisenbahnwesen, wofür nicht zuletzt militärische Gründe maßgebend waren. ⁴⁾ In der Folgezeit wurden im Rahmen der Investitions- und Preispolitik zunehmend auch regionale, ⁵⁾ strukturelle ⁶⁾ und soziale ⁷⁾ Gesichtspunkte berücksichtigt. Schließlich entwickelte sich mit der Beschleunigung des Urbanisierungsprozesses nach der Reichsgründung (vgl. Tab.52) der bedeutsame und umfangreiche Sektor der kommunalen Anstalten und Einrichtungen. ⁸⁾ Auch diese sind in ihrer Geschäftsbearbeitung grundsätzlich am Bedarfsdeckungsprinzip ausgerichtet, in dessen Rahmen

- 1) Vgl. hierzu unsere Ausführungen S.15
- 2) Vgl. hierzu KELLER, Th. - Die Eigenwirtschaft öffentlicher Gemeinwesen, in: HGF, Bd.II, 2.Aufl., Tübingen 1956, S.168
- 3) Darauf weist insbesondere hin: JESSEN, J. - Art. "Öffentliche Betriebe und gemeinwirtschaftliche Betriebe", in: Wörterbuch der Volkswirtschaft, Bd.II, Jena 1932, S.1074/75
- 4) Dies betont vor allem BECHTEL, Bd.III, a.a.O., S.338
- 5) Die unabhängig vom Kostendeckungsprinzip einheitlichen fixierten Tarife im Berg- und Flachland, für Haupt- und Nebenstrecken sowie die degressiven Entfernungsstaffeln haben eine tendenziell deglomerierende Wirkung. - Vgl. hierzu im einzelnen: SCHEELE, E. - Tarifpolitik und Standortstruktur, Göttingen 1959. - Daneben sei an die sog. Seehafentarife oder - in jüngerer Zeit - an die Zonengrenzlandtarife erinnert!
- 6) Strukturpolitische Maßnahmen im Rahmen der Eisenbahntarifierung äußern sich in günstigen Frachtraten für bestimmte Transportgüter. Schon zur Weimarer Zeit bemerkt SCHMIDT zu derartigen produktgebundenen Frachtergünstigungen, daß "rund zwei Drittel des gesamten Güterverkehrs ... 1929 zu Ausnahmetarifen gefahren (wurden)". - SCHMIDT, A. - Verkehrspolitik, in: WEBER, A. (Hrsg.), Handels- und Verkehrspolitik, München und Leipzig 1933, S.186
- 7) Hier sei auf die Vergünstigungen für Schüler, Studenten, Berufstätige, kinderreiche Familien, Schwerbeschädigte, Bundstagsabgeordnete und Angehörige der Bundeswehr hingewiesen!
- 8) Gas-, Wasser-, Elektrizitäts- und Heizkraftwerke, Straßenbahn-, Omnibus- und Untergrundbahnlinien usw.

man manche Elemente einer sozialen Belastbarkeitstarifizierung eingebaut sind.¹⁾

Freilich befinden sich neben diesen hier aufgeführten gemeinwirtschaftlich orientierten Staatsunternehmen auch viele Betriebe im öffentlichen Eigentum, die nicht anders als private Firmen agieren. Manche mögen vielleicht einmal unter gemeinnützigen Gesichtspunkten errichtet worden sein, doch ist die wirtschaftliche Entwicklung häufig längst über die ursprünglich zugrunde liegenden Daten und Motive hinweggegangen. Generell läßt sich vielleicht zugunsten von öffentlichen Gesellschaften anführen, daß sie als Instrumente der Wettbewerbs-³⁾ und Konjunkturpolitik⁴⁾ dienen könnten, ⁵⁾ meist aber treten derartige Gesichtspunkte gegenüber dem Gewinnmaximierungskalkül in den Hintergrund.

In unserer statistischen Analyse gelang es natürlich nicht, die "public utilities" nach dem Grad ihrer "öffentlichen" oder "erwerbswirtschaftlichen" Ausrichtung zu trennen. Man darf jedoch annehmen, daß ungefähr 75% bis 95% der jeweiligen Wertschöpfung im kollektiven Unternehmensbereich unter gemeinwirtschaftlichen Zielsetzungen erzeugt worden ist.⁶⁾ Es ist

1) Bezüglich der Zusammenhänge zwischen den "Bewirtschaftungsprinzipien" der öffentlichen Betriebe und der Art ihrer Preisgestaltung - vgl. RITSCHE, H. - Art. "Unternehmen, öffentliche", in: HWSW, Bd.10(1959)S.507

2) So waren z.B. für die starke staatliche Beteiligung an der deutschen Stickstoff- und Aluminiumindustrie im Ersten Weltkrieg militärische Gründe maßgebend. - Vgl. hierzu SCHELER, W. - Die öffentliche Hand in der privaten Wirtschaft, Berlin 1926, S.83/84. - Im Dritten Reich waren ähnliche Tendenzen (Autarkiepolitik!) in noch viel ausgeprägterem Maße zu beobachten. - Vgl. hierzu DUMER, W. - Das öffentliche Vermögen, in: "Finanzen und Steuern", Heft 35, Bonn 1955, S.20/21

3) Vgl. hierzu allerdings die sehr kritische Stellungnahme von HAMM, W. - Kollektiveigentum, Heidelberg 1961, S.22 ff und S.175 ff

4) Vgl. hierzu ZITSCHKE, W. - Konjunkturpolitik und öffentliche Unternehmen, in: Archiv für öffentliche und freigeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd.3 (1957), S.103 ff

5) Zur Begründung einer unternehmerischen Tätigkeit der öffentlichen Hand vgl. fernerhin den ausführlichen, historisch orientierten Katalog von KELLER, Die Eigenwirtschaft... a.a.O., S.180/85 sowie die mehr theoretisch fundierten Ausführungen von BOMBRIGHT, J.C. - Principles of Public Utility Rates, New York 1961, S.10-131

6) Für das Eisenbahnwesen, das sonstige öffentliche Verkehrsweisen (Omnibussen, Straßen- und Untergrundbahnen, staatliche Flugzeuggesellschaften) sowie für den öffentlichen Nachrichtenverkehr (Fernsehen, Rundfunk, Post, Telegrafie) - für die ja in starkem Maße gemeinwirtschaftliche Zielsetzungen gelten - konnte die Wertschöpfung gesondert berechnet werden (quellen vgl. Stat.Anhang!). Diese machte regelmäßig fest zwei Drittel der Wertschöpfung des gesamten gemeinwirtschaftlichen Bereiches aus. Im Rest sind noch die kommunalen Versorgungsunternehmen sowie die landwirtschaftlichen Mustergrüter enthalten. Damit dürfte die obige Schätzung wohl gerechtfertigt sein.

deshalb unseres Erachtens wohl erlaubt, den gesamten Sektor als eine Einheit zu betrachten.

Insgesamt stieg der Beitrag dieses Sektors zum Sozialprodukt von 1872 bis 1962 von 395 Millionen auf 10,6 Mrd. Mark (vgl. Tab.12a), was eine Zunahme um das 42fache bedeutet. Wie ein Vergleich mit den gebietskörperschaftlichen Ausgaben ergibt, liegt diese Expansionsrate merklich unter der Wachstumsintensität der Staatsfinanzen, die eine Ausdehnung um das 61fache aufweisen.¹⁾ Als Gründe hierfür sind mehrere Faktoren relevant.

Zunächst ist hier die relative Stagnation des Eisenbahnwesens nach 1925 anzuführen, dessen Transportvolumen sich durch die Konkurrenz des Kraftwagens wesentlich schwächer ausdehnt als im Schutze der Monopolstellung während der Bismarck-Wilhelminischen Ära.²⁾ In abgeschwächtem Maße - insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg - gilt dies auch für die "kommunalen Verkehrsbetriebe",³⁾ denn immer mehr Leute wechseln von Omnibus, Straßen- oder Untergrundbahn hinter das Steuer ihres eigenen PKW.⁴⁾

Zu diesen wachstumsendogenen Ursachen gesellen sich noch exogene Impulse politischer Art. So wurde der Fiskus von den Gebieteinbußen des Ersten Weltkriegs besonders betroffen und verlor zahlreiche landwirtschaftliche Güter (Pflanzen, Pommerellen) und Bergwerke (Oberschlesien). Die "soziale Gebundenheit" des öffentlichen Vermögens führte zum Teil immer weiter von einer kostendeckenden Preisgestaltung hinweg und machte viele staatliche Anstalten und Einrichtungen zu Zuschußbetrieben. Hierdurch vermindert sich die Wertschöpfung,⁵⁾ die ja von uns als Maßstab der unternehmerischen Staatstätigkeit herangezogen wurde.⁶⁾ Schließlich hat wohl die Lebenskraft

1) Vgl. hierzu unsere Ausführungen S.46 ! - Vom Basiszeitpunkt 1881 aus gesehen ergibt sich sogar eine Steigerung um den 78fachen Wert.

2) Der Beitrag des Eisenbahnwesens zum Sozialprodukt erhöht sich deshalb von 1872 bis 1925 von 1,6% auf 4,2%, sinkt aber dann wieder auf 1,8% herab (eigene Berechnungen).

3) Im Zuge dieses wachstumsendogenen Trends fällt der Anteil der Wertschöpfung der "sonstigen öffentlichen Verkehrsbetriebe" von 0,9% im Jahre 1955 auf 0,6% im Jahre 1962, nachdem er 1891 0,1% und 1928 0,6% betragen hatte (eigene Berechnungen).

4) Lediglich das Post- und Fernmeldewesen zeigt eine kontinuierlich expansive Tendenz und erhöht den Anteil seiner Wertschöpfung am gesamtwirtschaftlichen Ertrag von 0,3% im Jahre 1872 auf 1,4% im Jahre 1962.

5) Dies geschieht, weil die öffentlichen Betriebe dann kein Kapitaleinkommen (Gewinn, Zins) mehr abwerfen. Zwar wachsen langfristig die Löhne, doch steht dem als kompensatorisches Moment wiederum die steigende Kapitalintensität entgegen.

6) Die Wertschöpfung wurde - entgegen dem "Ausgabenkonzept" bei den gebietskörperschaftlichen Finanzen - deshalb als Indikator benützt, um die Entwicklung des gemeinwirtschaftlichen Bereichs späterhin mit dem Wachstum des Sozialprodukts vergleichen zu können!

der liberalistischen Prinzipien immer wieder Reprivatisierungswellen hervorgerufen¹⁾ oder zumindest den Staat in einem weiteren Ausbau seiner kommerziellen Positionen gehemmt.

Als Ausfluß all dieser retardierenden Einflüsse ergibt sich nach dem Ersten Weltkrieg ein fallender Anteil der gemeinwirtschaftlichen Wertschöpfung am gesamtwirtschaftlichen Ertrag.²⁾ Belief sich der Beitrag der öffentlichen Betriebe zum Sozialprodukt im Jahre 1913 noch auf 9,3% (vgl. Tab.12a) - nachdem er im Jahre 1872 erst 3,1% betragen hatte - so sinkt diese Quote bis zum Jahre 1962 ziemlich kontinuierlich auf 6,1% herab. Selbst wenn in den zugrundeliegenden Berechnungen eine gewisse Fehlermarge enthalten sein sollte, so ist angesichts der deutlichen Differenz doch wohl die Behauptung kaum aufrecht zu erhalten, "daß sich auch in dieser Hinsicht das WAGNERSche Gesetz der zunehmenden Staatstätigkeit als richtig erwiesen hat".³⁾

2. Die Entwicklung des umfassenden kollektiven Bereichs - eine globale und strukturelle Betrachtung

Nachdem die Größenordnungen des intermediären Bereichs zwischen Staats- und Marktwirtschaft ungefähr umrissen worden sind, sei zusammenfassend der Kollektivsektor in seiner weitesten Abgrenzung einer kurzen Analyse unterzogen. Eine solche Gesamtschau gibt Aufschluß darüber, ob das Wachstum der gebietskörperschaftlichen Finanzen auf einer echten Substitution privater Initiative durch die öffentliche Aktivität beruht oder ob diese Expansion lediglich durch eine Kompetenzverlagerung zwischen staatlichen und halbstaatlichen Organen hervorgerufen wurde.

Ein Blick auf die statistischen Unterlagen schließt die letztgenannte Möglichkeit mit Sicherheit aus. Wenn man von dem Jahr 1872 absieht, wuchs der

- 1) Dies geschah insbesondere nach der Weltwirtschaftskrise und in der Bundesrepublik. - Vgl. hierzu NATZMER, H.v. - Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand in Deutschland, in: WEBER, W. (Hrsg.) - Gemeinwirtschaft in Westeuropa, Göttingen 1962, S.384 und S.482 ff
- 2) Dabei ist in Rechnung zu stellen, daß das öffentliche Interesse nicht nur durch eine Verstaatlichung bestimmter Produktionszweige, sondern auch durch entsprechende normative Reglementierungen (Monopolkontrolle, Kartellaufsicht, Taxpreise, Kontrahierungszwang usw.) gesichert werden kann (vgl. hierzu BONRIGHT, a.a.O., S.22 ff). Unter gewissen gesetzlichen Voraussetzungen (Rechtsbefugnisse der Minderheitsaktionäre!) genügt hierfür auch eine so geringe staatliche Beteiligung (vgl. hierzu HAUSMANN, F. - Public Utilities in nationaler und internationaler Sicht, Bern 1955, S.49 ff), so daß solche Betriebe gar nicht als öffentliche Unternehmen (staatliche Mindestbeteiligung: 50%) klassifiziert werden. All diese Momente können die obige Feststellung relativieren.
- 3) KELLER, Die Eigenwirtschaft..., a.a.O., S.179

Anteil der gebietskörperschaftlichen Ausgaben am Sozialprodukt immer im Gleichmaß mit der globalen Kollektivbelastung der Wirtschaft.¹⁾ Von 1881 bis 1962 stieg die Beanspruchung des gesamtwirtschaftlichen Ertrags durch die drei staatlichen Ebenen von 12,6% auf 40,5% und erhöhte sich damit etwa um das Dreifache (3,21). Die entsprechenden Werte für den gesamten Kollektivsektor weisen mit der Zunahme von 18,1% auf 59,7% fast den gleichen Expansionsgrad auf (3,30). Die Quote der gebietskörperschaftlichen Finanzen am totalen Kollektivbedarf blieb infolgedessen während des ganzen Untersuchungszeitraums ungefähr konstant und schwankt um 65%.

Bezieht man außer den offen ausgewiesenen Budgetsummen auch noch den versteckten Staatsaufwand der öffentlichen Hoheitsträger in die Betrachtung mit ein, so modifiziert sich das Ergebnis nur unwesentlich. Der in gesamtwirtschaftlicher Sicht recht geringe - und zudem wenig expansive - Umfang des öffentlichen Naturalbedarfs²⁾ vermag die Feststellung nicht zu ändern, daß der engere "staatliche Bereich"³⁾ stets ein reichliches Drittel des kollektiven Finanzvolumens erfaßt.

Die Ausdehnung der Staatstätigkeit resultiert also zweifelsohne nicht aus einer bloßen Aufgabenübertragung von anderen öffentlichen Organisationen. Umgekehrt drängt sich allerdings die Schlußfolgerung auf, daß das Wachstum der gebietskörperschaftlichen Leistungen noch weit größeren Umfang angenommen hätte, wären nicht gewisse Funktionen auf die Sozialversicherungsanstalten ausgelagert worden.⁴⁾ Deren Anteil am Volkseinkommen schnellte von 0,8% im Jahre 1891 auf 11,2% im Jahre 1962 empor und erreichte damit die größte Steigerungsrate aller öffentlichen und intermediären Körperschaften. Gemäß dieser sprunghaften Zunahme entwickelte sich die Sozialversicherung von einem recht unbedeutenden Ausgabenträger zur zweitgrößten Institution innerhalb der kollektiven Wirtschaft.⁵⁾

- 1) Für alle Angaben bezüglich der Anteilsquoten am NSP zu FK vgl. Tab.12 b Die strukturelle Entwicklung im gesamten Kollektivsektor ist Tab.13 zu entnehmen.
- 2) Der versteckte Staatsbedarf absorbierte 1962 (0,7%) nur einen geringfügig größeren Teil des Volkseinkommens als 1872 (0,5%). Sein Anteil am gesamten Kollektivbedarf (1872: 2,2%) verminderte sich von 3,1% (1913) auf 1,2% (1962).
- 3) Vgl. hierzu Tab.13, Sp. (4)!
- 4) Auch würde das Sozial- und Gesundheitswesen im Vergleich zur Gesamtwicklung der gebietskörperschaftlichen Ausgaben nicht in der Weise stagnieren wie es den Anschein hat, wenn man lediglich die Budgets der drei Hoheitsträger betrachtet.
- 5) Im Jahre 1891 flossen erst 4% des gesamten kollektiven Finanzvolumens durch die Kassen der Sozialversicherungskörperschaften - heute (1962) sind es 18,8%!

Diese starke Expansion kann auch von der geringfügigen relativen Kontraktion des parafiskalischen Finanzbedarfs nicht egalisiert werden.¹⁾ Alles allem vergrößert deshalb der öffentliche Bereich - in dem nur die staatlichen Betriebe nicht enthalten sind - seinen Anteil am Kollektivsektor von 75% auf rund 90 v.H. (vgl. Tab. 13, Sp. 7).

Als Ausgleich hierfür vermindert sich die unternehmerische Initiative der öffentlichen Hand. Der gemeinwirtschaftliche Bereich bildet sich zurück und erfaßt heute nur noch 10% der kollektivistischen Aktivität. Auf dem Höhepunkt der staatlichen Eigenproduktion hingegen (1913) war noch fast ein Drittel (31,4%) der gesamten Staatstätigkeit kommerziellen Interesses gewidmet. Dabei ist dieser Rückgang - was sonst bei allen anderen öffentlichen Planträgern nicht der Fall ist - auch mit einer verringerten Inanspruchnahme des gesamtwirtschaftlichen Ertrags verbunden (vgl. Tab. 12b).

Richtet man abschließend nach dieser strukturellen Betrachtung noch einen Blick auf den Gesamtumfang des kollektiven Sektors, so mag sich der Leser fragen, ob die "kalte Sozialisierung" des privatwirtschaftlichen Systems nicht schon längst in vollem Gange ist. 22% und 18% des Volkseinkommens beanspruchte der Staat in den Jahren 1872 und 1881 - heute (1962) werden fast drei Fünftel (59,7%) von der öffentlichen Hand "verwaltet". Die marktwirtschaftliche Grundordnung scheint schon entscheidend unterminiert und denaturiert zu sein.

Bei einer sachgerechten Bewertung dieser Zahlen dürfen jedoch unsere einleitenden definitiven Ausführungen nicht vergessen werden. Stünde stattdes in mancherlei Hinsicht unbefriedigenden Nettosozialprodukts zu Faktorkosten ein Bruttofaktorprodukt (GNP) zur Verfügung, wäre die Quote wesentlich geringer. Außerdem wurde bei den Finanzen der Gebietskörperschaften, der Sozialversicherungsanstalten und zum Teil auch bei den parafiskalischen Gebilden das Ausgabenkonzept benutzt, das die problematischen Transferzahlungen mit erfaßt. Schließlich darf nicht vergessen werden, daß die intermedären Gewalten und die Staatsunternehmen eben nur bis zu einem gewissen Grade öffentliche Aufgaben erfüllen und daneben auch in weitgehendem Maße privat- und erwerbswirtschaftliche Zielsetzungen verfolgen. Berücksichtigt man ferner, daß die Ausgabenwirkungen des öffentlichen Budgets (wie auch die Entzugseffekte der Besteuerung) die Handlungen der Wirtschaftssubjekte nur unter gewisse Bedingungen stellen, aber keine absoluten Befehle darstellen, so scheint die Entwicklung bis jetzt doch noch nicht in den "Weg zur Knechtschaft" (HAYEK) eingemündet zu sein.

1) Der Anteil der parafiskalischen Ausgaben am NSP (1872: 0,6%) erfährt lediglich eine Verdoppelung (1962: 1,2%), während die relative Bedeutung der intermediären Finanzgewalten innerhalb des kollektivistischen Bereichs (1872/81: 3,0%) sogar leicht zurückgeht (1962: 2,0%).

Abschließend sei die Kernaussage unseres stufentheoretischen Modells nochmals kurz zusammengefaßt: Von einer geringfügigen öffentlichen Aktivität in der "agrarischen traditionellen Gesellschaft" ausgehend, weitet sich der Staatssektor in der "Anlaufperiode" sprunghaft aus. Im wesentlichen sind hierfür produktionstechnische Gründe maßgebend. Die gleichen Ursachen führen anschließend in der "Aufstiegsphase" zu einem Rückgang der kollektiven Belastung des Sozialprodukts. Im "Reifestadium" und vor allem im darauffolgenden "Massenkonzumzeitalter" kommt es dann erneut zu einem Wachstum der Staatsaktivität, wobei diesmal im wesentlichen Nachfrageimpulse als treibende Kräfte dieser Entwicklung anzusprechen sind.

IV. Zusammenfassung: Die Expansion der öffentlichen Ausgaben in Deutschland - eine nachträgliche Prognose

Nach dem Überblick über die verschiedenen Erklärungsversuche der öffentlichen Ausgabenexpansion ergibt sich nunmehr die Aufgabe, die verwertbaren Bausteine dieser Theoreme zu einem geschlossenen Modell zu verschmelzen. Mit einer solchen umfassenden Entwicklungstheorie der Staatswirtschaft müßte es gelingen, die Trendbewegungen der öffentlichen Ausgaben in Deutschland im Sinne einer "nachträglichen Prognose" (TIMM) zu begründen und die inneren Gesetzmäßigkeiten dieses Prozesses offenzulegen. Gleichzeitig sollen bei dieser historischen Analyse auch diejenigen Auswirkungen berücksichtigt werden, die von den exogen-demographischen Determinanten und den akzidentellen Faktoren auf den öffentlichen Finanzbedarf ausgehen.

Ausgangspunkt unserer Überlegungen bildet dabei die traditionelle Gesellschaft der agrarischen vorindustriellen Epoche. In diesem Stadium spielte der Staat ökonomisch noch keine bedeutsame Rolle.¹⁾

Mit Beginn der Anlaufperiode ändert sich dies jedoch grundlegend. Die öffentliche Hand wird geradezu zum Motor des wirtschaftlichen Fortschritts.²⁾ Sie führt die grundlegenden Infrastrukturinvestitionen durch, welche für die wirtschaftliche Entwicklung unbedingt notwendig sind. Weil der ökonomische Wachstumsprozeß noch gar nicht richtig angelaufen ist, sind diese Investitionen in der Regel autonom, d.h. sie wirken als Initialzündung und müssen erst die erforderliche Nachfrage für eine befriedigende Kapazitätsauslastung induzieren. Temporär entstehen deshalb beträchtliche Überschufkapazitäten. Da es sich um Erschließungsinvestitionen handelt, weisen

1) Vgl. hierzu unsere empirischen Ausführungen S.31 ff sowie unsere stufentheoretischen Erörterungen S.299
2) Vgl. zu diesem Absatz unsere stufentheoretischen Darlegungen S.300

diese außerdem einen hohen Kapitalkoeffizienten auf. All diese Momente treiben den Staatsbedarf stark in die Höhe.

Zu diesen endogenen Wachstumsfaktoren der öffentlichen Aktivität tritt noch die expansive Wucht der demographischen Determinanten.¹⁾ Bedingt durch die Anreizwirkungen der im Dreißigjährigen Krieg menschenleer gewordenen Räume sowie späterhin durch den medizinischen Fortschritt nimmt die Bevölkerung ziemlich rasch zu und absorbiert weitgehend den noch langsame Anstieg des Sozialprodukts. Es bleibt somit nur wenig Spielraum für eine Einkommenserhöhung pro Kopf übrig. Da andererseits die öffentlichen Ausgaben vielfach ziemlich stark mit der Bevölkerungsvermehrung korreliert sind,²⁾ treibt allein die Dynamik der demographischen Entwicklung den Staatsbedarf nahe an die volkswirtschaftlichen Belastungsgrenzen. Die mit diesem Wachstumsprozeß einhergehende Verjüngung der Bevölkerungspyramide stellt darüber hinaus die Bildungspolitik vor schwere Aufgaben. Außerdem kommt es noch zu keiner sonderlichen Bevölkerungsmassierung und damit auch zu keinen degressiven large-scale-Effekten für die öffentliche Leistungsorganisation.³⁾ Im Zeichen der "Inneren Kolonisation" wird der Bevölkerungszuwachs vorwiegend in unerschlossene Gebiete gelenkt, während in den schon etwas dichter besiedelten Räumen keine bedeutsamen Agglomerationserscheinungen zu beobachten sind. Aus dem gleichen Grunde tritt allerdings auch kein wesentlicher Verstärkungsprozeß ein.

Abgesehen von dieser letztgenannten Determinante gehen jedoch von allen übrigen endogenen und exogenen Bestimmungsgrößen der öffentlichen Ausgabenwirtschaft stark expansive Wirkungen aus. Selbst die politischen Faktoren stimulieren eindeutig diese Entwicklung. Auf institutionellem Gebiet verlieren die Stände ihr finanzpolitisches Kontrollrecht zugunsten der Fürsten, welche zur Stärkung ihrer Machtposition fortdauernd auf eine Erhöhung der Staatseinnahmen und -ausgaben bedacht sind. Politisch-ideologisch schließlich begünstigen die Leitbilder des Absolutismus und des Merkantilismus den Ausbau der öffentlichen Wirtschaft.⁴⁾

Strukturell gesehen⁵⁾ wachsen zunächst in der ersten Teilphase des Anlauf-

1) Zur Entwicklung der demographischen Faktoren in der Anlaufperiode vgl. unsere Ausführungen S.145
2) Vgl. hierzu unsere theoretischen Ausführungen über die Wirkungen des Bevölkerungswachstums S.138
3) Vgl. hierzu unsere theoretischen Ausführungen in Kap.C, III, 2
4) Vgl. hierzu GEBHARDT, a.a.O., S.164 ff
5) Vgl. hierzu unsere Ausführungen über die Budgetstruktur des Anlaufstadiums S.153

stadiums - im Zeitalter des Unbeschränkten Absolutismus - die Verwaltungs- und Militärausgaben, also die konstituierenden und grundlegenden Aufgabengebiete eines modernen Staatswesens, stark an. In der Ära des Aufgeklärten Absolutismus - der zweiten Teilperiode - bildet sich der Verteilungssatz dagegen schon merklich zurück (vgl. Tab.) und materielle Infrastrukturinvestitionen¹⁾ sowie Aufwendungen für die öffentliche Wirtschaftsförderung (Subventionen) füllen den freigewordenen finanziellen Spielraum aus. Die spätklassikalistische Epoche ist dann besonders durch die Erhöhung der immateriellen Investitionen (Ausbau des Schulwesens) gekennzeichnet.

Am Ende des Übergangsstadiums stehen die napoleonischen Angriffe auf Deutschland und die darauffolgenden Befreiungskriege. In der Zwischenzeit wurden die Rahmenbedingungen für die kommende Industriegesellschaft geschaffen. Umwälzende Neuerungen (STEIN-HARDENBERGSche Reformen) veränderten in jenen Jahren das Wirtschafts- und Sozialgefüge von Grund auf: Bauernbefreiung, Gewerbefreiheit und Freizügigkeit führten zu ähnlichen "social disturbances" wie die beiden Weltkriege.²⁾

Trotzdem ziehen diese tiefgreifenden Strukturveränderungen keine Plafondverschiebung des öffentlichen Ausgabenniveaus nach sich. Im Gegenteil besinnt die kollektive Belastung des Sozialprodukts sogar bald nach Deckung der drückendsten unmittelbaren Kriegsfolgelasten unter das vorhergehende Friedensniveau zu sinken.³⁾ - Zum Teil liegt der ausbleibende "displacement effect" in den politischen Verhältnissen jener Zeit begründet. Auf ideologischem Gebiet stehen die Leitbilder des ökonomischen Liberalismus einer Ausweitung der Staatstätigkeit entgegen und im institutionellen Raum kommt es nur zu einer beschränkten Demokratisierung der finanzpolitischen Willensbildung.⁴⁾

Neben diesen politischen Faktoren sind hierfür allerdings auch ökonomische Kräfte bedeutsam. Anders als zum Beispiel vor dem Ersten Weltkrieg, als die öffentliche Hand eine Anpassung ihres Leistungsangebots an die vor-

1) Straßen- und Kanalbau, Deichbau und Landmeliorationen, dörfliches Siedlungswesen

2) Vgl. LÜTTGE, Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, a.a.O., S.354 ff.

3) Vgl. hierzu unsere Ausführungen über die öffentliche Finanzwirtschaft in der Aufstiegphase S.35 ff

4) Politisch fällt die Aufstiegphase ungefähr mit dem "Zeitalter der Restauration" zusammen. Die Parlamente hatten nur wenig Machtbefugnisse. Nur in den süddeutschen Staaten besaßen sie ein Steuerbewilligungsrecht; Initiativrechte für die Ausgestaltung wurden den Volksvertretungen erst nach der Revolution von 1848 eingeräumt. - Vgl. hierzu NÖLL VON DER WAHNER, R. - Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Bd.I, Köln und Opladen 1964, S.32

handene - wirtschaftlich bestimmte - Kollektivnachfrage wegen ideologischer und institutioneller Hemmnisse unterließ, waren aus der Anlaufperiode eigentlich keine unerledigten Staatsausgaben, keine latenten, unbefriedigten Forderungen für das Industrialisierungszeitalter übrig geblieben. Es gab keine wesentlichen "lag-Effekte", die einer Auflösung harpten. Die absolutistischen Herrscher waren mit ihrer kollektivistischen Grundeinstellung den Bedürfnissen des ökonomischen Entwicklungsprozesses im großen und ganzen gerecht geworden und hatten sich "wachstumsgerecht" verhalten. Neuartige öffentliche Bedarfskategorien (z.B. die sog. Soziale Frage) wurden erst einige Zeit nach den Befreiungskriegen mit dem beschleunigten Anlaufen des Industrialisierungsprozesses evident.¹⁾

Die kurzfristige rückläufige Ausgabenentwicklung nach Kriegsende gewinnt daher bald säkularen Charakter und setzt sich bis zum Ende der Aufstiegsphase fort. Im Zuge dieses Kontraktionsprozesses sinkt die kollektive Belastungsquote des Sozialprodukts weit unter die maximalen Werte des Anlaufstadiums (vgl. Tab.1a). - Für diese fortwährende relative Reduzierung des öffentlichen Aufwands sind dabei in erster Linie wachstumsendogene Faktoren verantwortlich.

Vor allem fällt für die Aufstiegsperiode ins Gewicht, daß der infrastrukturelle Bedarf der Wirtschaft einen gewissen Sättigungsgrad erreicht hat.²⁾ Wo eine Komplettierung des Sozialkapitals erforderlich ist, handelt es sich meist nicht mehr um autonome Erschließungsinvestitionen, die erst als Initiazündung eine zureichende Nachfrage für sich selbst schaffen müssen, sondern um Erweiterungs- und Ausüstungsinvestitionen.³⁾ Diese können in Feindosierung an den Bedarf angepaßt werden und weisen deshalb nicht so große temporäre Überschuß- und Leerkapazitäten auf wie die nachfrageautonomen Grundlagenprogramme. Auch der Kapitalkoeffizient liegt deshalb bei Erweiterungs- und Ausüstungsanlagen wesentlich niedriger. Ganz allgemein kommt die staatliche Leistungsorganisation im Zuge der fortschreitenden wirtschaftlichen Entwicklung und der damit verbundenen Ausweitung der Kollektivnachfrage in eine Zone der Kostendegression.

Durch den demographischen Faktor⁴⁾ der Bevölkerungsmassierung werden diese

1) Vgl. LÜTTGE, Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, a.a.O., S.440 ff

2) Landwirtschaftlicher Kulturbau, Einwanderungs- und Siedlungswesen sowie der Wasserstraßenbau erfahren eine wesentliche Einschränkung, da auf diesen Gebieten eine öffentliche Aktivität nicht mehr notwendig ist. - Vgl. hierzu unsere Ausführungen S.163 ff

3) Vgl. hierzu unsere stufentheoretischen Ausführungen S.302 ff

4) Zur Entwicklung der demographischen Determinanten in der Aufstiegsperiode vgl. unsere Ausführungen S.145 ff

"large-scale-Effekte" sogar noch verstärkt. Im Gegensatz zur Anlaufperiode sind mittlerweile alle Gebiete besiedelt worden, so daß die Bevölkerungsdichte in allen Regionen ganz generell zu steigen beginnt. Weil dieser Prozeß noch in seinen Anfängen steht, schlagen die sich hieraus ergebenden external benefits sogar besonders zu Buch. ¹⁾ Hinzu kommt, daß die Bevölkerungszunahme nicht mehr eine derartige Belastung für die Volkswirtschaft mit sich bringt wie in der Anlaufperiode. Zwar hat sich der Geburtenüberschuß in der Aufstiegsphase noch etwas erhöht, aber das Volkseinkommen wächst weit schneller als die Einwohnerzahlen. Die Anpassung der Kollektivversorgung an die demographische Entwicklung erfordert deshalb eine immer kleinere Quote des Sozialprodukts. Der Urbanisierungsprozeß gewinnt erst im letzten Drittel dieses Stadiums - ab 1850 - eine nennenswerte Beschleunigung. Lediglich die Verjüngung der Bevölkerung stellt die Schulpolitiker jener Zeit unablässig vor ernste finanzielle Probleme.

Wahrscheinlich wird damit das Bildungsvesen in der Aufstiegsphase - wenn auch nicht zum größten - so doch zum expansivsten Funktionalbereich. ²⁾ Daneben erlebt auch noch der Straßenbau einen eminenten Aufschwung, da er aus der Reduzierung der deutschen Kleinstaaterei im Wiener Kongress wesentliche Impulse empfängt. Alle sonstigen Verwaltungszweige (Ausnahme: Justizwesen) stagnieren jedoch in ihrer Entwicklung und die vorherigen Schwerpunkte der Infrastrukturbildung werden sogar von einer stark rückläufigen Bewegung erfaßt.

Mit dem Eintritt in das Reifezeitalter kommt es dann zu einem erneuten Wendepunkt in der öffentlichen Ausgabenbewegung: Der Staat beginnt nun wieder zunehmend größere Teile des Sozialprodukts zu beanspruchen.

In erster Linie ist dies auf den endogenen Faktor des wachsenden Wohlstandes zurückzuführen. ³⁾ - Bedingt durch das gehobene kollektive Bedarfniveau werden jetzt nicht nur mehr "intermediate goods" für den Produktionsprozeß nachgefragt, sondern auch in zunehmendem Maße "final goods" für den Endverbrauch. Diese waren als superiore Güter in den vorangegangenen Stadien einem sogenannten natürlichen und einem systembedingten lag unterworfen. Beide "lag-Wirkungen" werden nun im Zuge der steigenden Einkommen abgebaut.

Im technischen Bereich beginnt die machtvoll ausgreifende Industrialisierungsbewegung bereits wieder verschiedentlich an die Kapazitätsgrenzen des

1) Vgl. hierzu unsere theoretischen Ausführungen zur Bevölkerungsmassierung S.112

2) Vgl. hierzu unsere Darlegungen über die Budgetstruktur in der Aufstiegsphase S.163 ff

3) Vgl. zum folgenden unsere stufentheoretischen Erörterungen S.303/04

infrastrukturellen Kapitalstocks zu stoßen. Die Leistungsreserven, über welche die öffentliche Hand in der Aufstiegsphase noch verfügte, werden in manchen Sachbereichen und Regionen schon fast wieder voll ausgeschöpft.

Wenn es deswegen auch nicht regelrecht zu einer neuen Welle von Erschließungsinvestitionen kommt, so muß doch das Sozialkapital, das zur industriellen Produktion in einem gewissen komplementären Verhältnis steht, erweitert werden. Sowohl die Ergänzungs- und Ausstattungsinvestitionen (capital deepening) wie auch die Grundlageninvestitionen (capital widening) wachsen deshalb im Vergleich zur Vorperiode wieder relativ an.

Nicht zuletzt begünstigt außerdem der rapid ausgreifende Urbanisierungsprozeß - der im Reifestadium seine maximale Beschleunigung erhält ¹⁾ - das Wiederaufleben des öffentlichen Investitionsbooms. ²⁾ Dabei wird der höhere Staatsaufwand, der ganz generell für den "kanalisierten Bürger" (POPITZ) erforderlich ist, durch die mit der Verstärkung einhergehende Bevölkerungsmassierung kaum mehr reduziert. Die erheblichen economies of large scale, welche die Erhöhung der Siedlungsdichte noch in der Aufstiegsperiode mit sich brachte, werden immer geringfügiger, da die ausgabensteigernden Agglomerationswirkungen die degressiven Effekte bereits weitgehend kompensieren. ³⁾ In einigen Ballungsgebieten gehen von der zunehmenden Bevölkerungskonzentration sogar schon eindeutig expansive Einflüsse aus.

Betrachtet man abschließend die Reifeperiode nochmals in einer Gesamtschau, so ist für die Staatswirtschaft jener Zeit eine gewisse Differenzierung der finanzpolitischen Aktionen charakteristisch. Während die öffentliche Hand den Bedürfnissen des privaten Unternehmertums voll auf entsprochen und die notwendigen "intermediate goods" bereitstellte, wurde die wohlstandsinduzierte Nachfrage nach kollektiven Konsumgütern ("final goods") nur unzureichend befriedigt. ⁴⁾ Der Staat folgte damit lediglich auf produktionsstechnischem Gebiet den Impulsen des Wachstumsprozesses.

1) Vgl. hierzu unsere Ausführungen S.148 ff sowie Tab. (52) I

2) Besonders für den Ausbau des innergemeindlichen Wegenetzes und der kommunalen Versorgungsdienste (Kanalisationswesen) werden umfangreiche Mittel benötigt. Die Etats der entsprechenden Funktionalbereiche weisen deshalb damals im Gesamtbudget ein höheres Gewicht auf als im nachfolgenden Massenkonsumzeitalter (vgl. Tab.30).

3) Vgl. hierzu unsere theoretischen Ausführungen zur Bevölkerungsmassierung S.112 ff

4) Ohne diese mangelhafte Ausrichtung des staatlichen Leistungsangebots hätte der öffentliche Aufwand im Sozial- und Bildungswesen sowie im Wohnungsbau noch stärker ansteigen müssen, als sich dies heute aus den finanzstatistischen Unterlagen des (Fortsetzung siehe nächste Seite)

Diese einseitige Ausrichtung des öffentlichen Leistungsangebots geht auf die damalige parlamentarische Vormachtstellung von Adel und Besitzbürgertum zurück. Beide Gruppen - als die wesentlichsten Steuerzahler jener Zeit - wehrten sich gegen redistributiv wirksame Belastungen ihres Einkommens und begründeten somit einen "institutionellen lag". Gleichzeitig besaß auch der ökonomische Liberalismus immer noch so viel Gewicht, um einen entscheidenden Durchbruch sozialistischer Ideen zu verhindern ("ideologischer lag"). Der Transformationsmechanismus im politischen Raum genügte also seiner Aufgabe nur unvollkommen, latenten Kollektivbedarf in adäquate öffentliche Ausgabenentscheidungen umzusetzen.¹⁾

Nur aus dieser Situation ist unseres Erachtens der "displacement effect" nach dem Ersten Weltkrieg verständlich. Wäre nicht die Nachfrage nach öffentlichen "final goods" im Kaiserreich in so starkem Maße ungesättigt geblieben, hätte sich statt des sprunghaften Niveauanstiegs eine kontinuierliche Entwicklung zu den kollektiven Belastungsquoten der Weimarer Epoche vollzogen.²⁾ So jedoch lag das effektive Wachstum der Staatsausgaben in der Bismarck-Wilhelminischen Ära stets unter dem ökonomisch erforderlichen Wachstum und durchlief einen relativen Stagnationsprozeß. Die Plafondverschiebung nach 1925 bedeutet daher nur den längst fälligen Ausgleich für die vorherigen finanzpolitischen Versäumnisse.³⁾ Nachdem sich die politische Machtverteilung und die allgemein gesellschaftlich akzeptierte Staatsideologie den veränderten ökonomischen Verhältnissen angepaßt hatten, wurden die notwendigen Reformen vollzogen, und die kollektive Be-

Fortsetzung Fußnote (4) von S. 315: ... Reifestadiums ablesen läßt (vgl. Tab. 26a). Das Wohnungselend in den großen Städten, der Bildungsnotstand der Arbeiterklasse und die Lücken im System der Sozialen Sicherung, die trotz der Bismarckschen Reformen zweifelsohne vorhanden waren, kontrastierten auch schon vor dem Ersten Weltkrieg z.T. krass mit dem Wohlstand der deutschen Volkswirtschaft.

- 1) In der Aufstiegsphase waren alle vier Lags (TMM) relevant. Durch das Einkommenswachstum wurden die beiden ökonomischen Verzögerungseffekte (natürlicher und systembedingter lag) abgebaut, nicht aber die beiden politischen lag-Wirkungen. Die politische und die ökonomische Entwicklung befanden sich also nicht im notwendigen Gleichgewicht.
- 2) Beachte in diesem Zusammenhang unsere Trendinterpolation der zivilen öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben von 1900/10 auf 1925 (siehe S. 289), die für die Weimarer Republik fast zu dem gleichen Staatsanteil führte, wie der kriegsbedingte Niveauanstieg des öffentlichen Haushalts.
- 3) Ein Indiz hierfür bedeutet auch die Tatsache, daß der "displacement effect" im Sozial- und Wohnungswesen besonders stark hervortritt. Gerade in diesen Bereichen war vor dem Ersten Weltkrieg eine eklatante Unterversorgung der Bevölkerung feststellbar gewesen.

anspruchung des Sozialprodukts schnellte abrupt nach oben.¹⁾

Nach diesem "displacement effect" hätte der Staatsanteil am Volkseinkommen eigentlich wiederum in langsame und kontinuierlicher Weise steigen müssen. Die spezifischen Faktoren der Massenkonsumgesellschaft²⁾ - die hohe Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen für den Endverbrauch, der vermehrte Bedarf an kollektivem Konsumtivkapital, der sich laufend erweiternde "productivity lag" sowie die notwendige soziale und interventionistische Aktivität des Staates (Transferbedarf) - sind dynamische Antriebskräfte, welche stark expansiv auf den Staatesektor einwirken.

Tatsächlich entspricht jedoch nur die Bewegung der öffentlichen Gesamtausgaben jenem Entwicklungsbild (vgl. Tab. 7). Die zivile Beanspruchung des Sozialprodukts (Tab. 28) bleibt dagegen bis 1955 ungefähr konstant,³⁾ ehe sie dann allerdings wieder recht sprunghaft anzuwachsen beginnt.

Wiederum verzerren politisch-akzidentelle Einflüsse den zugrunde liegenden ökonomisch determinierten Trend. Während die Reparationskosten des Ersten Weltkriegs, die Weltwirtschaftskrise und die nationalsozialistische Remilitarisierung sowie schließlich die erdrückenden Folgekosten des Zweiten Weltkriegs das globale Ausgabenvolumen fortdauernd erhöhten, wirkten die gleichen Kräfte zum Teil konträrk auf die zivilen Aufwandskategorien.⁴⁾

- 1) Bei der Beurteilung des plötzlichen Niveauanstiegs darf nicht vergessen werden, daß sich bereits nach der Jahrhundertwende eine allmähliche finanzpolitische Neuorientierung anbahnte. Wie die hohen Wachstumsraten der Zivilausgaben jener Zeit beweisen (vgl. Tab. 28), ging die öffentliche Hand damals daran, ihr Angebot an "final goods" zu steigern. Durch die forcierte Aufrüstung nach 1910, den Ersten Weltkrieg und die Inflationszeit wurden die entsprechenden Anpassungsmaßnahmen dann praktisch 14 Jahre lang "auf Eis gelegt". Auch diese Zwangspause hat gewiß einiges zur Vergrößerung des "ratched effect" beigetragen.

2) Vgl. hierzu unsere stufentheoretischen Ausführungen S. 304 ff

- 3) Von dem konjunkturell bedingten Anstieg der zivilen Belastungsquote in der Zeit von 1929-35 sei hier abstrahiert, da die Anteilswerte nach Überwindung der Depression wieder sanken. Die Inelastizität der öffentlichen Leistungsorganisation, die "indivisibility" der öffentlichen Güter sowie das geplante "deficit spending" in der nationalsozialistischen Arbeitsbeschaffungsperiode waren die Gründe für diese kurzfristige Expansion.

- 4) Für die Konstanz der zivilen Belastungsquote in der Zwischenkriegszeit ist vielleicht noch folgender Gesichtspunkt bedeutsam: Da nach Kriegsende die kollektivistischen Zeitströmungen oft über die individualistischen Ideen dominieren, kommt es im Zuge des mit dem "displacement effect" korrelierten "inspection process" teilweise auch zu einer antizipierten Deckung öffentlicher Bedürfnisse, die ökonomisch noch keine allzu hohe Dringlichkeit aufweisen. Der "displacement effect" beinhaltet also neben der Auflösungswirkung alter "lag-Effekte" zusätzlich noch eine gewisse "Antizipationswirkung". Infolge dieser antizipierten Befriedigung kollektiver Bedürfnisse brauchen späterhin die öffentlichen Ausgaben nicht so stark anzusteigen.

Erst als sich nach dem Abschluß der Wiederaufbauphase in der Bundesrepublik die finanzpolitischen Dispositionsmöglichkeiten durch den Rückgang der kriegsbedingten Ausgaben etwas erweiterten, konnte der öffentliche Zivildhaushalt wieder den Anforderungen des Massenkonsumtadiums angepaßt werden.¹⁾

Aus diesen Gründen kam es auch zu keinem "displacement effect" nach dem Zweiten Weltkrieg. Einerseits war das Rüstungsbudget in den Friedensjahren des Dritten Reiches derartig angeschwollen, daß 1945 nach Fortfall dieser Lasten ein breiter finanzieller Spielraum für andere Ausgaben zwecke übrigblieb. Die globale Belastungsquote des Volkseinkommens brauchte also zunächst überhaupt nicht anzusteigen. Andererseits zeigten die Kriegseingwirkungen in doppelter Hinsicht repressive Effekte für den zivilen Staatsetat: Einmal nahmen die direkten Kriegsfolgenlasten einen großen Teil der öffentlichen Mittel in Anspruch, zum anderen war das Volkseinkommen so stark gesunken, daß die typische, wohlstandsinduzierte Nachfrage des Massenkonsumzeitalters nach "final goods" gar nicht entfaltet wurde.²⁾ Die starke relative Ausdehnung des zivilen Staatsbedarfs nach 1955 ist somit vielleicht sogar als "verzögerte Pfandverschiebung" zu werten, nachdem die ausgabenhemmenden Widerstände sowohl auf der Finanzierungs- wie auch auf der Nachfrageseite abgebaut worden waren.³⁾

Neben den akzidentellen Impulsen sind für das "time pattern" der zivilen

1) Wenn man die absoluten Zahlen betrachtet (vgl. Tab. 28), kann man sagen, daß der Staat den Erfordernissen des Massenkonsumzeitalters in der Weimarer Prosperitätsphase sehr wohl entsprochen hat. Die Einkommensexpansion jener Epoche verlief jedoch so rapide, daß die öffentliche Hand in ihren Anpassungsreaktionen (zu vorsichtige Steuerschätzungen) hinter der Entwicklung einherhinkte (Ergebnis: Haushaltsüberschüsse, Ausgabenreste). Ähnliches gilt in abgewandelter Form für die Wiederaufbauphase in der Bundesrepublik. - Zur theoretischen Analyse dieses kurzfristigen Prozesses vgl. SCHMIDT, Zur Entwicklung der öffentlichen Ausgaben..., a.a.O., S. 231/32

2) Die Sorge für Nahrung und Wohnung stand derart im Vordergrund, daß an Reisen, eigenes Auto, Sport, Kultur nur in beschränktem Umfang gedacht wurde. Es bestand deshalb gar kein starker Bedarf an Straßen, Flugplätzen, Theatern, Konzerthallen usw. Die Unterernährung der Bevölkerung war zeitweise so eklatant, daß die vorhandenen Turnhallen, Sportstadion und Schwimmbäder vollkommen ausreichten.

3) Selbst wenn man diese Erklärung akzeptiert, ist der "displacement effect" nach dem Zweiten Weltkrieg bedeutend kleiner als nach dem Zusammenbruch des Kaiserreiches. Dies ist u.E. maßgeblich darauf zurückzuführen, daß die NS-Diktatur lediglich durch einen "institutionellen lag" gekennzeichnet war. Ideologisch stand das nationalsozialistische Regime sozialen Forderungen durchaus aufgeschlossen gegenüber (z.B. Volkswagen), doch ließ die forcierte Aufrüstung nur beschränkte Möglichkeiten offen. In der Bismarck-Wilhelminischen Ära waren dagegen der "institutionelle" und der "ideologische lag" gleichermaßen wirksam.

Ausgabenentwicklung wohl auch die demographischen Faktoren verantwortlich. ¹⁾ Bekanntlich verlangsamen sich in der Zwischenkriegszeit sowohl das Bevölkerungswachstum wie auch der Verstädterungsprozeß, und die ausgabensteigernden Wirkungen der Bevölkerungsmassierung waren noch nicht allzu relevant. Die Verschiebungen im Bevölkerungsaufbau brachten sogar eine gewisse finanzielle Entlastung mit sich. ²⁾ - Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es dagegen infolge des Flüchtlingszustroms zu einer sprunghaften Bevölkerungvermehrung, wodurch auch die Urbanisierungstendenzen wieder einen kräftigen Auftrieb erhielten. Darüber hinaus schlägt im Rahmen der demographischen Strukturwandlungen der "Veraltungsseffekt" durch, der eine starke Erhöhung der Rentenlasten nach sich zieht. Schließlich führt die erhöhte Siedlungsdichte nun fast überall zu einem Kostenanstieg der öffentlichen Leistungsorganisation.

Während also in der Weimarer Epoche und im Dritten Reich im wesentlichen nur die wachstumsendogenen Faktoren die Ausweitung der Staatstätigkeit beeinflussen, gehen nach dem Zweiten Weltkrieg auch noch beachtliche zusätzliche Impulse von den exogen-demographischen Determinanten aus. Hierin liegt wohl ein weiterer Grund für den Anstieg der zivilen Kollektivbelastung des Sozialprodukts nach der Beendigung der Wiederaufbauphase - nachdem also die dringendsten direkten Kriegsfolgenlasten gedeckt worden waren.

Außerdem beginnt sich innerhalb der wachstumsendogenen Einflußkomponenten eine gewisse Strukturverlagerung abzuzeichnen, die zumindest temporär die Nachfrage nach öffentlichen "final goods" noch potenziert. Fungierte in der Reifephase und in der ersten Teilperiode des Massenkonsumzeitalters - der Zwischenkriegszeit - das steigende Einkommen im wesentlichen allein als Antriebsmotor des wohlstandsinduzierten Kollektivverbrauchs, so erhält in der Bundesrepublik der Faktor "Technik" eine erhebliche Bedeutung. Im Bereich der kollektiven Konsumnachfrage stimuliert er neue öffentliche Bedarfskategorien³⁾, und im Produktionssektor erhöht er den Interventions-

1) Vgl. hierzu unsere Ausführungen S. 144 ff

2) Der Anteil der (schulpflichtigen) Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung verringerte sich merklich, während die Altersquote noch keine allzu starke Erhöhung zeigte. - Vgl. hierzu Tab. (50) !

3) So werden z.B. durch die Erfindung des Autos neue Straßen und Verkehrs-sicherungssysteme notwendig, und die aufkommende Luftschifffahrt (Flug-touristik) benötigt Flugplätze. Die industrielle Agglomeration läßt vollkommen neuartige Bedürfnisse nach "reinem Wasser" und "staubfreier Luft" entstehen und die "Scientifizierung des Wirtschaftslebens" ver-stärkt die private Nachfrage nach höherer Schulbildung. - Vgl. hierzu unsere Ausführungen zu Kap. C, II, 2

aufwend¹⁾ der Staatswirtschaft.²⁾ In der Ausgabenstruktur schlägt sich das in der Weise nieder, daß der Sozialhaushalt in relativer Sicht gewisse Stagnationstendenzen erkennen läßt,³⁾ während die Investitionen in das öffentliche Konsumkapital⁴⁾ und die Übertragungen an den Unternehmenssektor⁵⁾ kräftig zunehmen. Dieser sich erst in allerletzter Zeit abzeichnende Trend wird sich wohl in naher Zukunft noch schärfer herauskristallisieren.

Ziehen wir abschließend das Fazit unserer "nachträglichen Prognose", so ergibt sich unter langfristigen Blickwinkel eine recht enge Übereinstimmung der öffentlichen Ausgabenentwicklung mit unserem Stadienmodell. Auch die Impulse exogen-demographischer Faktoren konnten diese stufentheoretisch determinierten Trendbewegungen nur in einzelnen Funktionalbereichen modifizieren. Akzidentelle Einflüsse bewirkten dagegen oft recht starke Abweichungen von diesem idealtypischen Verlauf. Meist waren jedoch diese Divergenzen nur kurz- und mittelfristiger Natur, so daß sich säkular die wachstumsendogenen Kräfte wieder durchsetzten.

M. SCHLUSSFOLGERUNGEN, VERGLEICHE UND AUSBLICK - ANSATZPUNKTE FÜR EINE POSITIVE THEORIE DER STAATSAUSGABEN

I. Das säkulare Wachstum der öffentlichen Ausgaben - ein ökonomischer oder politischer Prozeß?

Im bisherigen Verlauf der Untersuchung haben wir die Bestimmungsgrößen der öffentlichen Ausgaben beschrieben, ihre Auswirkungen auf die einzelnen Ausgabenbereiche analysiert und ihre Bedeutung im historischen Ablauf der staatswirtschaftlichen Entwicklung festgestellt. Trotz all dieser Vorarbeiten und der dabei anfallenden Teil- und Zwischenergebnisse blieb jedoch letztlich ein wichtiges Problem bis jetzt noch ungeklärt - die Frage

1) Hierbei sind die Staatshilfen bei konjunkturellen und strukturellen Krisen sowie bei der Unterstützung volkswirtschaftlich wichtiger Forschungsprogramme gemeint. - Vgl. hierzu unsere stufentheoretischen Ausführungen S.308 ff

2) Auch der "productivity lag" wird in einer Welt fortschreitender Produktivitätsverbesserungen immer größer. - Vgl. hierzu unsere Ausführungen S.100 ff

3) Das Sozialwesen vergrößert nach dem Ersten Weltkrieg seinen Anteil an den Gesamtausgaben nicht mehr. - Vgl. hierzu Tab. (27)

4) Hierzu müssen auch die öffentlichen Finanzinvestitionen (Darlehen) in den privaten Wohnungsbau gerechnet werden. Zur außerordentlichen Expansion des öffentlichen Bauwesens vgl. unsere Ausführungen S.208 ff

5) Subventionen, Darlehen - vgl. hierzu Tab. (43a) und Tab. (43b)!

nämlich, ob die Ausdehnung der Staatstätigkeit vornehmlich durch politische Kräfte hervorgerufen wurde oder aber durch die Determinanten des wirtschaftlichen Wachstums.

In der damit implizierten Gewichtung politischer und ökonomischer Einflüsse bestanden schon seit Beginn der finanzwirtschaftlichen Forschung erhebliche Meinungsverschiedenheiten. Dabei scheint im Zeitalter des Liberalismus in erster Linie die politisch orientierte Anschauung dominiert zu haben, wenn auch im Rahmen der Grenznutzenschule¹⁾ und durch namhafte Vertreter der deutschen Finanzklassik²⁾ eine beachtliche Gegenströmung vorhanden war. Trotzdem blieb bis in unsere Tage jene extrem politisch ausgerichtete Doktrin erhalten, welche den ökonomischen Charakter des Budgetierungsprozesses ziemlich scharf verneinte. Noch 1952 vertrat ein so renommierter Gelehrter wie Wilhelm GERLOFF folgenden Standpunkt: "Die Lehre von den öffentlichen Bedürfnissen gehört nicht in die Finanzwissenschaft.... Diese ist vielmehr "ausschließlich daran interessiert, auf welche Weise die ökonomischen Mittel gewonnen und ihrer Bestimmung zugeführt werden..."³⁾ "Die offensichtlich primär politisch bestimmten Ausgaben sind" - so vermeldet SULTAN jene Position - "das politische 'Datum', das als solches nicht weiter zu diskutieren ist".⁴⁾

Nach dem Ersten Weltkrieg trat dann eine gewisse Ökonomisierung der Finanzwissenschaft ein. Beeinflußt durch die Keynes'sche Revolution setzte sich trotz GOLDSCHIED, JECHT, MANN oder RITSCHL⁵⁾ eine mehr wirtschaftswissenschaftliche Interpretation der Budgetlehre durch. In jüngster Zeit wurde jedoch in den positiv und empirisch ausgerichteten Bereichen der Ausgaben-theorie - also gerade im wissenschaftlichen Standortgebiet unserer Untersuchung - wieder eine entgegengesetzte Pendelbewegung sichtbar. Finanzsoziologie, "verstehende Finanzwissenschaft" (SCHMÖLDERS) und "institutionelle Finanzlehre" haben erheblich an Boden gewonnen und betonen erneut

1) Vgl. hierzu SCHMIDT, Zur Geschichte der Lehre von den Kollektivbedürfnissen, a.a.O., S.335 ff

2) Mehr oder weniger waren die Vertreter der deutschen Finanzklassik alle von der romantischen konservativen Staatsphilosophie Fichtes, Schellings und vor allem Hegels beeinflusst. - Vgl. hierzu BECKERATH, E.v. - Die neuere Geschichte der deutschen Finanzwissenschaft, in: HdF, Bd.I, 2.Aufl., Tübingen 1952, S.420

3) GERLOFF, W. - Grundlegung der Finanzwissenschaft, in: HdF, Bd.I, 2.Aufl., Tübingen 1952, S.22

4) SULTAN, H. - Finanzwissenschaft und Soziologie, in: HdF, Bd.I, 2.Aufl., Tübingen 1952, S.86

5) um damit einige hervorragende Exponenten der finanzsoziologischen Richtung zu nennen

in starkem Maße das Gewicht der politischen Faktoren. 1)

Bezüglich unseres Themas gibt vielleicht K. SCHMIDT jener modernen Richtung am prägnantesten Ausdruck, wenn er feststellt, "daß die Bestimmungsgründe für die ... Entwicklung der öffentlichen Ausgaben einem politischen Kräftefeld zu entnehmen sind, auf dem vor allem Parteien und Verbände agieren". 2) "Die Frage nach Art und Umfang der Staatstätigkeit" - so pointiert er an anderer Stelle diesen Standpunkt noch schärfer heraus - "ist im wesentlichen ein politisches Problem, das mit Hilfe ökonomischer Theorie grundsätzlich nicht gelöst werden kann; nur finanzsoziologische Überlegungen können hier weiterführen." 3) Von den ausländischen Fachvertretern seien als profilierte Stimmen fernerhin die Briten PEACOCK und WISEMAN erwähnt: "... changes in the size of the government sector and hence of public expenditures" - so führen die beiden Autoren aus - "are bound to be affected by the political nature of the society concerned and by current views about the role of government." 4)

Wenn man die Dinge vordergründig betrachtet, so ist natürlich die politische Determination der Staatsausgaben kaum zu bestreiten. Der Entwurf des öffentlichen Haushalts erfolgt durch Verwaltungsbükratie, Regierung und Parteien und wird schließlich im Parlament durch einen Wahlmechanismus fixiert. Sowohl die mit der Budgetgestaltung betrauten Institutionen wie auch die Verfahrenstechnik der Ausgaben votierung tragen also eindeutig politischen Charakter.

Politische Institutionen und politischer Wahlmechanismus sind aber nur organisatorische Hilfseinrichtungen zur Ermittlung des Kollektivbedarfs - Hilfseinrichtungen, wie sie auch im privatwirtschaftlichen Bereich zur Objektivierung der Individualbedürfnisse vonnöten sind. Im letzten Grunde entspricht der Wahlmechanismus nur dem Preismechanismus und das Parlament

1) Daneben entwickelt sich eine eigenständige "politologische" Theorie der Staatsausgaben. Aus der Fülle der Literatur sei hierfür genannt: DOWNS, A. - An Economic Theory of Democracy, New York 1957 - sowie im deutschen Sprachraum: HARDING, F.O. - Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie. Theorie der Bestimmungsfaktoren finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit, Freiburg 1959

2) SCHMIDT, Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben im demokratischen Gruppenstaat, in: FA, NF, Bd. 25 (1966), S. 214

3) Derselbe, Zur Geschichte der Lehre von den Kollektivbedürfnissen, a.a.O., S. 362

4) PEACOCK-WISEMAN, The Growth..., a.a.O., S. 24

erfüllt lediglich die Aufgaben des Marktes. 1) Niemand hat nun im Hinblick auf den privaten Wirtschaftssektor jemals die Ansicht vertreten, daß Markt- und Preismechanismus die individuellen Bedürfnisse kreieren, wenn auch die Auswirkungen von Marktform und relativen Preisen für die Entfaltung der privaten Effektivnachfrage von eminenter Bedeutung sind. Analog hierzu kann man wohl auch nicht behaupten, daß der Kollektivbedarf durch das Parlament oder durch Haushaltsabstimmungen in diesem Gremium hervorgerufen werden. Zwar gehen von der parteipolitischen Struktur der Volksvertretung oder von der organisatorisch-verfassungsrechtlichen Ausgestaltung dieses Wahlmechanismus wichtige Einflüsse auf die Budgetgestaltung aus, die Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen wäre aber auch ohne diese Einrichtungen vorhanden.

Wenn man also der politischen Determinante den Rang einer selbständigen Ausgabenkomponente zuerkennen will, so läßt sich dies nicht mit der rein technischen Funktion politischer Institutionen als Prozeßregler der staatlichen Leistungserstellung begründen. Hierbei arbeitet der politische Mechanismus lediglich als Transformationsinstrument, das latenten Kollektivbedarf in geldmäßig fixierte Haushaltsprogramme umsetzt. Ein eigenes Gewicht der Politik als Bestimmungsgröße der Staatstätigkeit kann vielmehr nur dann angenommen werden, wenn die politischen Faktoren die individuellen Präferenzstrukturen verändern, welche der Nachfrage nach öffentlichen Gütern zugrunde liegen.

Genau das wird von den modernen Finanzsoziologen auch behauptet. Nach ihrer institutionell ausgerichteten Lehre stimulieren Parteien und vor allem Interessenverbände die Forderungen nach Staatsleistungen. 2) "Sie konstatieren... nicht nur Ideenströmungen und Gruppeninteressen, sie fordern sie auch" schreibt K. SCHMIDT und unterscheidet demgemäß ein passi-

1) Trotz der neueren finanzsoziologischen Denksätze wird diese Analogie zwischen Abstimmungs- und Marktmechanismus von den führenden Finanztheoretikern unserer Zeit mehr oder weniger stark betont. - Vgl. hierzu LIEFMANN-KEIL, E. - Zur Entwicklung der Theorie der Bewilligung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben, in: FA, NF, Bd. 19 (1959), S. 228 - Zum Vergleich von Marktprozeß und politischem Prozeß siehe ferner: BUCHANAN, J.M. - Social Choice, Democracy and Free Markets, in: JPE, Bd. 62 (1954), S. 114 ff und derselbe - Individual Choice, In Voting and the Market, ebenda, S. 334 ff

2) Vgl. hierzu etwa DOWNS, A. - A Theory of Bureaucracy, in: AFR, Bd. 55 (1965), PaP, S. 349 ff - TULLOCK, E. - The Politics of Bureaucracy, Washington 1965 - Für den Fall einer Mehrparteienkonkurrenz siehe vor allem RIKER, W.H. - The Theory of Political Coalitions, New Haven-London 1962

ves und aktives Verhalten dieser Organisationen. ¹⁾ Passiv agieren jene intermediären Gebilde nach seiner Terminologie, "indem sie dafür sorgen, daß Staatsbürger mit ähnlichen Wertvorstellungen und gleichlautenden Interessen zusammengeführt und politisch vertreten werden, ... aktiv, indem sie für ihre ideellen und materiellen Ziele werben". ²⁾ Mit dieser letztgenannten Tätigkeit greifen sie über ihre grundlegende technische Transformationsaufgabe hinaus, treiben das allgemeine soziale Anspruchsniveau nach oben und beschleunigen damit das Wachstum des öffentlichen Sektors.

Als Motiv für eine solche ausgabenstimulierende Verhaltensweise liegt bei den Parteien der Kampf um die politische Macht und die Maximierung der Wählerstimmen zugrunde. ³⁾ Die Verbände hingegen handeln aus gruppenegoistischem Eigennutz, um über die anonyme staatliche Redistributionsmaschinerie die Einkommensverteilung zum Vorteil ihrer Mitglieder und zu Lasten der Allgemeinheit zu verändern. ⁴⁾ Für beide Institutionen bilden das progressive Steuersystem und die spezifische Konstruktion der Massendemokratie die instrumentalen Voraussetzungen, die oberen Klassen im Sinne ihrer Zielsetzungen zu Gunsten der unteren Volksschichten zu exproprieren. ⁵⁾ Beide Elemente bewirken nämlich, daß bei der allgemeinen Gleichheit der politischen Stimme und der unterschiedlichen steuerlichen Leistungsfähigkeit von Arm und Reich keine personelle Verbindung mehr zwischen Ausgabenbewilligung und Ausgabendeckung besteht, welche dem Budgetwachstum hemmend entgegenwirken könnte. Auch eine mögliche Rivalität zwischen einflussreichen Interessengruppen hat vielfach keine retardierenden Effekte zur Folge, da diese Organisation das Parlament "zu einer Börse von Gruppeninteressen auf Gegenseitigkeit" (HOEPKER-ASCHOFF) machen und sich untereinander arrangieren. Die Parteien sind überdies den dynamischen

1) SCHMIDT, Entwicklungstendenzen..., a.a.O., S.215

2) ebenda

3) Diesen Aspekt hat als erster SCHUMPETER herausgearbeitet. - Vgl. SCHUM-PETER, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, a.a.O., S.428 - Ferner in detaillierter Form DOWNS, An Economic Theory of Democracy, a.a.O., S.20

4) Vgl. hierzu BUCHANAN, J.M. und G. TULLOCK - The Calculus of Consent, Ann Arbor 1962, S.283 ff

5) Vgl. hierzu und zu den folgenden Ausführungen dieses Abschnitts: SCHÖLDERERS, Finanzpolitik, 2.Aufl., a.a.O., S.113 ff und S.194/95 - SCHMIDT, Entwicklungstendenzen..., a.a.O., S.215-19 - HANSMAYER, Der Weg zum Wohlfahrtsstaat, a.a.O., S.95-106

Interessenverbänden weitgehend willfährig, weil diese ihnen gebündelte Stimmenpakete für der politischen Machtkampf versprechen. Die Regierung stellt den Parteien nicht genügend Widerstand entgegen, da ihre Mitglieder selbst deren Fraktionen entstammen, und die fachlich zum sachgerechten Handeln prädestinierte Verwaltungsbükratie ist durch ihren Ressortegoismus steigenden Etatssummen ebenfalls nicht abgeneigt.

Betrachtet man den Funktionsmechanismus eines demokratischen Staatswesens in dieser Weise, so ist an den ausgabenstimulierenden Wirkungen der politischen Faktoren nicht zu zweifeln. Wir dagegen meinen, daß auch im Rahmen der modernen Gefälligkeitsdemokratie noch genügend Stabilisatoren vorhanden sind, welche diese expansionistischen Kräfte einzudämmen vermögen.

Ansatzpunkte zu einer Gegenargumentation finden sich bereits bei den soeben zitierten Autoren K. SCHMIDT und PEACOCK-WISEMAN selbst. Letztere betonen ganz ausdrücklich "the divergence of revenue and expenditure ideas of citizens". ¹⁾ Der Bürger - entweder als Individuum oder als organisierte Gruppe - mag zwar einerseits verbesserte Staatsleistungen fordern, andererseits empfindet er jedoch den damit sich verschärfenden Steuerdruck als lästiges Übel. Wegen dieser psychologisch zwiespältigen Haltung und der unumgänglichen Notwendigkeit, für einen wachsenden öffentlichen Bedarf auch erhöhte Einnahmen zur Deckung einzutreiben, verbietet sich eine uferlose Steigerung des Kollektivaufwandes ganz automatisch. Die Mißstimmung, welche aus einem zu starken Anziehen der Steuer-schraube entsteht, muß von einer Regierung sorgfältig gegen jene Sympathien abgewogen werden, die ihr vielleicht durch zusätzliche Staatsausgaben bei den davon begünstigten Gruppen zufallen. ²⁾

Anders als die Interessenverbände können also die Parteien nicht schrankenlos und ausschließlich eine expansionistische Ausgabenpolitik zur Durchsetzung ihrer spezifischen Zielsetzungen verfolgen. Im Gegenteil erwächst ihnen sogar in dem Instrument der Steuerenkungen ein neues, ökonomisch konträr wirkendes Mittel, die Gunst ihrer Wähler

1) PEACOCK-WISEMAN, The Growth..., a.a.O., S.26

2) DOWNS formuliert diesen Gleichgewichtszustand so, "that the government increases its spending until the vote gain of the marginal dollar equals the vote loss of the marginal dollar of financing". - DOWNS, An Economic Theory of Democracy, a.a.O., S.69

und Anhänger zu erringen. Hierbei schlägt zugunsten von Abgabenermäßigungen als politischer Aktionsparameter zu Buch, daß sie in der Regel allgemein alle Volksschichten erfassen, was die erhöhte, aber meist eng gruppenbezogene Treffsicherheit maßgeschneiderter Staatsausgaben vielfach aufwiegen dürfte.¹⁾ Die oben angedeutete Interessengemeinschaft zwischen Parteien und Verbänden besteht deshalb nicht uneingeschränkt, und übersteigerte Ansprüche der pressure groups werden oft am machtpolitischen Maximierungskalkül der Parteimanager scheitern.

Im Spannungsfeld zwischen den Forderungen von Verbänden und internen Mitgliedergruppen einerseits sowie ihrem politischen Führungsanspruch andererseits, der keine zu starken Abweichungen von der Leitlinie des Gemeinwohls zuläßt,²⁾ erfüllen die Parteien eine gewisse "Siebfunktion" (HANSMEYER).³⁾ Grundsätzlich wird jede Ausweitung des öffentlichen Haushalts in ihren politischen Erfolgsaussichten mit dem möglichen Effekt von Steuersenkungen verglichen. Der Bedarf an neuen Kollektivleistungen muß dabei so dringlich sein, daß auch davon nicht begünstigte Volksschichten die Notwendigkeit seiner Befriedigung akzeptieren und der dafür erforderliche persönliche Kaufkraftentzug dem einzelnen Staatsbürger tragbar und sinnvoll erscheint. Die gleichzeitige Berücksichtigung der Belastungs- und welfare-Wirkungen einer Budgeterhöhung führt deshalb im politischen Raum dazu, "daß sich die ausgabensteigernden und ausgabensenkenden Kräfte wahrscheinlich die Waage halten".⁴⁾

Langfristig muß also der Erhöhung irgendwelcher Budgetpositionen ein echter, mehrheitlich empfundener Kollektivbedarf zugrunde liegen, der ökonomisch oder sozial begründet ist. Einseitig gruppenorientierte Staatsausgaben ohne einen wirtschaftlichen oder sozialen Allgemeinheitseffekt, ohne external benefits für die übrigen Staatsbürger lassen sich auf die Dauer wohl kaum durchsetzen, sofern nicht bestimmte Sonderopfer dieser

- 1) Vgl. hierzu K. SCHMIDT, Entwicklungstendenzen..., a.a.O., S.225
- 2) Diese Auffassung äußert sich z.B. in dem Aufsatz von MCKEAN, R. - The Unseen Hand in Government, in: AER, Bd.55 (1965), S.499 - Skeptischer - wenn auch durchaus positiv im Tenor - ist BATOR, F.M. - The Question of Government Spending, New York 1960, S.102 ff
- 3) STAMMER spricht in diesem Zusammenhang auch von Gruppenfiltern. - Vgl. STAMMER, O. - Art. "Politische Soziologie", in: Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart 1955, S.260
- 4) SCHMIDT, Entwicklungstendenzen..., a.a.O., S.227

Gruppe für die Volksgemeinschaft vorliegen.¹⁾ Zwar kann es kurz- oder mittelfristig infolge starker parlamentarischer Machtpositionen einiger Bevölkerungs- oder Wirtschaftsgruppen zu einer Übersteigerung gewisser gruppenbezogener Leistungen kommen; auch hat mangelnder politischer Einfluß bisweilen eine Unterversorgung mit öffentlichen Diensten zur Folge.²⁾ Mit der Zeit lösen die damit verbundenen Mißstände jedoch soziale Spannungen, Gruppenkonflikte oder ganz einfach eine generelle Kritik an der Regierung aus, welche wieder zu einer sachgerechten Verteilung der Kollektivgüter, zu einem effizienten Einsatz der Steuermittel und damit schließlich zu einer Orientierung an den grundlegenden wirtschaftlichen Bedürfnissen führen.³⁾ In säkularer Sicht setzen sich also bei der Budgetgestaltung die ökonomischen Kräfte immer wieder durch.⁴⁾

Aus diesen Darlegungen folgt in letzter Konsequenz, daß langfristig primär die Faktoren des wirtschaftlichen Wachstums die Ausdehnung der Staatstätigkeit determinieren. Politische und akzidentelle Impulse würden demnach nur temporär und in zweiter Linie die Bewegungen der öffentlichen Ausgaben bestimmen.

Zumindest für den relativen Anstieg des öffentlichen Ziviletats ist diese These bedeutsam. Unsere Untersuchung der einzelnen Budgetpositionen hat ja zu dem Resultat geführt, daß die Vergrößerung des Staatssektors beileibe nicht - wie vielfach angenommen - lediglich aus einer Akkumulation der direkten Kriegsfolgelasten und der Zunahme des Verteidigungsaufwands herührt.⁵⁾ Weitere Forschungen bewiesen, daß auch die indirekten Kriegsein-

- 1) Dies widerspricht nicht der Feststellung K. SCHMIDTs (Entwicklungstendenzen..., a.a.O., S.238), daß "die gruppenbezogenen Staatsausgaben ... zu Lasten der gruppenindifferenten Ausgaben tendenziell zunehmen". Mit der wachsenden Interdependenz wirtschaftlicher Größen erweisen sich einfach immer mehr gruppenbezogene Kollektivleistungen über externe Effekte als gesamtwirtschaftlich sinnvoll.
- 2) Bedeutung haben auch die mangelhaften Kenntnisse über die Inzidenz der Staatsausgaben oder die Bewertungsprobleme von external benefits oder Sonderopfern. Auch solche technischen Schwierigkeiten können kurzfristig ein "falsches" Maß an gruppenbezogenen Staatsleistungen induzieren, das dann erst im Laufe der Zeit den tatsächlichen Bedürfnissen angepaßt wird.
- 3) Grundlegende wirtschaftliche Bedürfnisse (z.B. Verkehrschaos, Bildungsnotstand usw.) werden in aller Regel von den größten Gruppen, den breitesten Massen empfunden oder erkannt. Sie werden deshalb gemäß dem Stimmenmaximierungskalkül der Parteien auch am ehesten befriedigt. Etwaige Fehleinschätzungen in der Dringlichkeitsstufe konkurrierender Bedarfskategorien korrigieren sich langfristig aus.
- 4) In dieser säkularen Sicht liegt wohl auch unser Gegensatz zu den oben zitierten Finanzsoziologen und Politologen begründet, welche die Präponderanz der politischen Faktoren betonen. Ihre Ergebnisse resultieren aus einer vorwiegend kurz- bis mittelfristigen Betrachtung.
- 5) Vgl. hierzu unsere Ausführungen zu Kap. G, II, 1 sowie Tab. ()

flüsse die säkularen Expansionsraten der Staatsausgaben nur unwesentlich tangieren - eine Extrapolation der friedensmäßigen Entwicklung über die Kriegszeit hinweg führte zu einem fast unveränderten langfristigen Trendverlauf. ¹⁾

Überhaupt muß in diesem Zusammenhang an unsere historische Analyse der deutschen Finanzgeschichte erinnert werden: Die hierbei durchgeführte "nachträgliche Prognose" ²⁾ ergab zwar kurzfristig ein recht starkes Gewicht von Kriegen und anderen politisch-exogenen Ereignissen für das Wachstum der zivilen Staatsausgaben. Langfristig kam es jedoch regelmäßig zu einer Auflösung der jeweiligen lag-Wirkungen sowie der Repressiv- und Antizipationseffekte.

Als weitere akzidentellen Determinanten für den säkularen Trend des öffentlichen Zivilhaushalts bleiben deshalb nur noch die langfristigen Umschichtungen im politischen Raum übrig - die langsamen, fast unmerklichen Verschiebungen in der gesellschaftlichen Machtverteilung sowie die Wandlungen in den ideologischen Zeitströmungen. ³⁾ Gerade unter langfristigem Blickwinkel zeigten aber eben unsere Ausführungen über den parlamentarisch-bürokratischen Budgetierungsprozeß eine recht enge Bindung der finanzpolitischen Entscheidung an die ökonomischen Bedürfnisse. Dieser Zusammenhang legt die Vermutung nahe, daß politische und ökonomische Kategorien nicht losgelöst voneinander betrachtet werden dürfen - ja daß vielleicht sogar eine gewisse Abhängigkeit politischer Tendenzen von den Faktoren des wirtschaftlichen Wachstums besteht.

Immerhin ist nach den geschichtlichen Erfahrungen eine gewisse Interdependenz zwischen gesellschaftspolitischer und ökonomischer Entwicklung nicht zu übersehen: War eine untere Volksschicht reich oder sonst irgendwie wirtschaftlich bedeutungsvoll ⁴⁾ geworden, so nahm sie die Stellung der ursprünglich führenden Klasse ein ⁵⁾ oder wurde in die traditionelle Elite

1) Vgl. hierzu unsere Berechnungen zum "displacement effect", S. 288/84

2) Vgl. hierzu unsere Ausführungen S. 310 ff

3) Bezüglich einer exakten Analyse der kurzfristigen Auswirkungen der "machtpolitischen" und der "ideologischen Komponenten" vgl. unsere Ausführungen S. 132 ff

4) Über die Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher und politischer Macht der einzelnen Gesellschaftsklassen - vgl. LORIA, A. - Die wirtschaftlichen Grundlagen der herrschenden Gesellschaftsordnung, Freiburg-Leipzig 1895, S. 288 ff - ferner: FASIANI, M. - Reine Theorie der Finanzwissenschaft in Italien, in: ZfN, Bd. 3 (1932), S. 673 ff

5) Vgl. hierzu PARETOS "Kreislauf der Eliten" - PARETO, V. - Allgemeine Soziologie, Tübingen 1955, S. 229 ff

integriert. ¹⁾ Letztlich ist der historische Ablauf vom Absolutismus über die großbürgerliche liberale Parteienoligarchie zur modernen Massendemokratie weitgehend unter diesem Aspekt zu verstehen, ²⁾ so daß die vielzitierte "Demokratisierung der politischen Willensbildung" zumindest teilweise als wachstumsendogener Prozeß zu interpretieren ist. ³⁾

Von solchen Änderungen in der politischen Machtverteilung bleiben selbstverständlich die herrschenden Ideologien nicht unberührt. Es ist wohl recht einleuchtend, daß ein absolutistischer Fürst, der den Staat fast als sein Privateigentum ansah, in seiner Geisteshaltung sehr staatsfeundlich und kollektivistisch eingestellt war und möglichst viel in die hoheitlichen Funktionen "investierte", um den Fortbestand "dieses seines Staates" zu sichern. Es ist auch nicht verwunderlich, daß das führende bourgeoise Unternehmertum im Zeitalter des Liberalismus hauptsächlich Wert auf eine Versorgung des Produktionssektors mit öffentlichen "final goods" legte, während es von einer indirekten Kostenbelastung über staatliche Sozialleistungen nur wenig wissen wollte. Schließlich ist es auch verständlich, daß sich die Ideologie der breiten Masse auf den Wohlfahrtsstaat richtete - solange noch die Möglichkeit bestand, daß die Ärmern

1) Neben dem wirtschaftlichen Wohlstand, der sich mit der Zeit in politischem Einfluß niederschlagen muß, kann auch die wirtschaftliche Bedeutung einer Klasse für den Produktionsprozeß entscheidend sein. Gerade dies trifft für den Arbeiterstand zu, denn im Zuge der steigenden Kapitalintensität, des zunehmenden immateriellen Kapitalwertes der Arbeit und eines sich verlangsamenden Bevölkerungswachstums entwickelte sich die Arbeitskraft zu einem Engpaßfaktor.

2) Bekanntlich wird ja von den Anhängern des "historischen Materialismus" ein derartiger Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen und politischen Vorgängen behauptet. Wenn gegen diese Lehre in ihrer strengen Ausformung auch viele Vorbehalte geltend gemacht worden sind, so gehören ihre Ansätze zu einer Theorie der gesellschaftlichen (Klassen-)Entwicklung doch zum festen Bestandteil der Geschichtswissenschaft.

3) Einmal besitzt der Mensch erst dann, wenn Existenzsorgen nicht mehr hauptsächlich seine Gedanken absorbieren, genügend Muße, sich mit politischen Dingen zu beschäftigen. Zum anderen erhalten politische Macht, politische Selbstverantwortung oder ein politisches Amt mit wachsender Sättigung an materiellen Gütern einen höheren Geltungsnutzen. Schließlich ergibt sich auch eine indirekte Korrelation zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratisierung über die Anhebung und Nivellierung des Bildungsstandards. Erst durch einen steigenden Bildungsgrad erlangt die breite Masse politisches Verständnis und die Fähigkeit, sich eine ausreichende Elite zur politischen Repräsentation heranzubilden. Zusammenfassend kann man deshalb - zumindest in der Tendenz - das Verlangen nach politischer Mitbestimmung als superiores Gut bezeichnen.

etwas auf Kosten der Reichen gewinnen konnten.¹⁾

Als stärkstes Indiz für eine gewisse Abhängigkeit der politischen von der wirtschaftlichen Entwicklung erscheint uns schließlich die stufenmäßige Expansion des öffentlichen Sektors. Dabei sei daran erinnert, daß dieses Stadienmodell der Staatswirtschaft im wesentlichen auf deduktivem Wege gewonnen wurde.²⁾ Es konnte nachgewiesen werden, daß sich der öffentliche Bereich aus produktionstechnischen Gründen in der Anlaufperiode überproportional ausweiten muß. Ebenfalls aus produktionstechnischen Gründen kam der Staat in der Industrialisierungsphase in eine Zone der Kostendegression, und auch die Dominanz der Nachfrageimpulse im Massenkonsumzeitalter entspricht den inneren Gesetzmäßigkeiten des wirtschaftlichen Wachstumsprozesses.

Wahrscheinlich hätte also die Pendelbewegung des öffentlichen Sektors zwischen relativer Expansion und Kontraktion - wie sie sich in den letzten dreihundert Jahren tatsächlich vollzog - auch ohne jene ideologischen und machtpolitischen Wandlungen aus rein ökonomischen Ursachen stattgefunden.³⁾ Die außerordentlich stringente Übereinstimmung der historischen Ausgabenentwicklung mit unserem theoretisch konzipierten Stadienmodell⁴⁾ stützt deshalb wohl am deutlichsten von allen bisher vorgebrachten Argumenten unsere Theorie der langfristigen Präponderanz der ökonomischen

1) Bezüglich des Zusammenhangs zwischen wirtschaftlichen Umwelteinflüssen und der Ideologie des Liberalismus - vgl. BRIEFS, G. - Elemente der Weltanschauung in der Formation des Wirtschaftsdenkens, in: Wirtschaftsordnung und Menschenbild, Schriftenreihe der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Köln 1960, S. 9 ff

2) Vgl. hierzu unsere stufentheoretischen Ausführungen S. 299 ff

3) Für die Anpassung der politischen an die ökonomischen Prozesse spricht auch folgender Gedankengang: Vielleicht war es notwendig, daß über die autonomen Infrastrukturinvestitionen, welche die Volkswirtschaft schwer belasteten, ein absolutistischer Herrscher entschied (wie heute in den Entwicklungsändern ein Diktator)? - Vielleicht bedurfte es dann des Sachverständigen der bürgerlichen Unternehmerschaft, um den Bedarf an öffentlichen "intermediate goods" festzustellen und vielleicht mündete die Entwicklung im politischen Raum ganz folgerichtig in die Massenökonomie ein, weil sie auch auf wirtschaftlichem Gebiet zur Herrschaft des Verbrauchers führte: Nur die Vielzahl der Konsumenten kann über die Produktion einer Vielzahl von kollektiven "final goods" ein kompetentes Urteil abgeben.

4) Diese Übereinstimmung erstreckt sich nicht nur auf die globale Ausgabenentwicklung, sondern auch auf die Veränderungen in der Ausgabenstruktur. - Vgl. hierzu unsere Ausführungen S. 153 ff

Ausgabefaktoren.¹⁾

Abschließend seien die einzelnen Punkte für diese These nochmals kurz zusammengefaßt: Wie unsere Untersuchung ergab, zeigt der politische Budgetierungsprozeß einer von Parteien und Interessenverbänden getragenen pluralistischen Gesellschaft die Tendenz, sich zwar nicht kurzfristig, aber doch in säkularen Zeiträumen an den ökonomischen Grundbedürfnissen zu orientieren. Kriege und Krisen, machtpolitische Ungleichgewichte und politische Ideologien können - unserer Analyse zufolge - nur temporäre Abweichungen von dieser wirtschaftlichen Orientierung bewirken. Selbst soweit politische Faktoren ein gewisses Eigengewicht entfalten, ist zu beachten, daß diese teilweise ebenfalls mit der wirtschaftlichen Entwicklung korreliert sind. Schließlich beweist die weitgehende Übereinstimmung der tatsächlichen säkularen Ausgabenbewegungen mit dem stufentheoretisch prognostizierten Verlauf eine starke Abhängigkeit der öffentlichen Aktivität von den Erfordernissen des ökonomischen Wachstums.²⁾

Unsere Schlußfolgerung lautet deshalb, daß der langfristige Trend der zivilen Staatsausgaben³⁾ primär von den wirtschaftlichen Daten bestimmt wird, während die politischen Impulse lediglich die kurz- und mittelfristigen Schwankungen um diesen Trend, das "time pattern" des öffentlichen Finanzbedarfs beeinflussen.

II. Ein internationaler Vergleich

Nachdem unsere Untersuchung über die öffentlichen Ausgaben in Deutschland abgeschlossen ist, drängt sich die Frage auf, ob aus den angefallenen Er-

1) Dabei sei an unsere Ausführungen in Kap. D und G erinnert, wo an verschiedenen Stellen herausgearbeitet wurde, daß die öffentliche Hand nach bestimmten Kriterien (indivisiability, external diseconomies und benefits) die ihr in den einzelnen Stadien zugefallenen Funktionen unter dem Gesichtspunkt der Produktivität auch erfüllen mußte: Sie erwies sich für die meisten übernommenen Aufgaben als ein effizienterer Produzent als die Privatwirtschaft. Diese Schlußfolgerung gilt auch für die öffentlichen Transferzahlungen (vgl. unsere Ausführungen S. 275 ff und S. 308 ff).

2) Nach ganz groben überschlägigen Schätzungen - bei welchen es z.B. nicht gelang, die Nachfragewirkungen des wachsenden Einkommens und des technischen Fortschritts zu quantifizieren - kann bereits fast 30% des realen Anstiegs der zivilen öffentlichen Ausgaben in rein mechanistischer Form auf die Bewegung der verschiedenen Ausgabefaktoren zurückgeführt werden (z.B. Anpassung der öffentlichen Löhne an die allgemeine Lohnentwicklung usw.).

3) In breiteren Toleranzgrenzen - über die jeweilige wirtschaftliche Kapazität - bestimmen die ökonomischen Faktoren auch die gesamten Staatsausgaben.

J. STATISTISCHER ANHANG: EINIGE KURZE ERLÄUTERUNGEN ZUR BE-
RECHNUNGS- UND SCHÄTZUNGSMETHODIK DES EMPIRISCHEN ZAHLEN-
MATERIALS

Einleitend sei darauf verwiesen, daß im Folgenden nur geraffte und
kursurische Erläuterungen zu den einzelnen Tabellen gegeben werden
können. Eine genaue und exakte Erklärung aller Schätzungsmethoden
ist leider nicht möglich und würde den Rahmen dieser Ausführungen
sprengen. Im einzelnen sind folgende Punkte anzumerken:

I. Gebietsstand

Der Gebietsstand ist für alle angegebenen Zahlengrößen einheitlich.
Er umfaßt das jeweils unter deutscher Finanzhoheit stehende Reichs-
gebiet. Von 1872-1918 ist demgemäß im Reichsgebiet auch Elsaß-Loth-
ringen enthalten. Nach 1918 fehlen diejenigen Gebiete, die im Ver-
sailler Vertrag verloren gingen (Elsaß-Lothringen sowie die an Polen,
Tschechoslowakei, Belgien und Dänemark gefallen Gebiete) und bis
1935 auch das Saarland. Für das Jahr 1938 ist in Tab. (1), (2) und
(7) Österreich mit einbezogen, ansonsten gelten auch für 1938 noch
die Grenzen vom 31.12.1937. Für 1939-1944 ist der jeweilige Gebiets-
stand des Deutschen Reiches maßgeblich. Nach 1948 ist zunächst bis
1951 Berlin und bis 1960 das Saarland ausgeklammert.

II. Zeitliche Abgrenzungen

Der Bevölkerungsstand bezieht sich von 1816-67 auf den jeweiligen
Dezembermonat, 1939 auf den 17.5. dieses Jahres, ab 1947 auf Jahres-
durchschnitte, im übrigen auf die Jahresmitte. Die Staatsausgaben
erstrecken sich bis 1960 zumeist auf die in Deutschland übliche Haus-
haltsperiode, die immer im April begann. Die entsprechenden Ziffern
wurden nicht auf Kalenderjahre umgerechnet, lediglich die Werte des
Rumpfrechnungsjahres 1960 (neun Monate) wurden fiktiv auf eine zwölf-
monate Zeitspanne erhöht. Soweit in den Budgetstatistiken der Kaiser-
zeit mehrjährige Etatperioden gängig waren, wurden Werte für einen
zwölfmonatigen Haushaltsabschnitt interpoliert. Alle übrigen statisti-
schen Angaben (Personalstand, Kapitalstock usw.) beziehen sich auf das
Kalenderjahr.

III. Demographische Daten

Die Bevölkerungsentwicklung des Deutschen Reiches wurde (36), Jg. 1966,
S. 27, entnommen. Auch die Angaben über die Bevölkerungsdichte (Tab. 49)
entstammen dieser Quelle. Für die Bevölkerungsentwicklung Preußens vgl.
StJPrStb, Jg. 14, S. 6 sowie MAYER, a.a.O., S. 259 und SCHMOLLER, a.a.O.,
S. 41 (Tab. 1a und 1b). Der altersmäßige Bevölkerungsaufbau (Tab. 50)
wurde aus HOFFMANN, Das Wachstum, a.a.O., S. 177 und (36), Jg. 1966,
S. 37 zusammengestellt. Die Bevölkerungsstruktur nach Gemeindegrößen-
klassen (Tab. 52a und b) wurde aus HOFFMANN, Das Wachstum, a.a.O.,
S. 178 und (36), Jg. 1956, S. 38, Jg. 1961, S. 45 und Jg. 1965, S. 40 er-
rechnet.

IV. Sozialproduktgrößen

a) Nettosozialprodukt zu Faktorkosten

Vor 1900 Schätzung anhand einer mit time-lag verzögerten eng-
lischen Entwicklung (vgl. hierzu MITCHELL-DEANE,
a.a.O., S. 5 und S. 356). Hiernach wurde für den Zeit-
raum 1640-1713 eine jährliche Wachstumsrate von 0,25%,
für 1713-40 eine solche von 0,5%, für 1740-86 ein
Wachstumsgrad von 1,0%, von 1786-1800 ein Wachstums-
grad von 1,25% angenommen. Die zuletzt bekannte Volks-
einkommensziffer aus der 19. Jhd. wurde anhand dieser
Werte in geometrischer Folge extrapoliert (vgl. Tab.
1a und 1b).

1800 - 1850: HOFFMANN, Das Wachstum..., a.a.O., S. 50! Die dort
feststellbare Wachstumsrate von 3,6% p.a. für 1850-73
wird für die gesamte Aufschwungsperiode 1840-70 extra-
poliert. Für 1800-1840 errechnet sich aus verschie-
denen Indices von SPIETHOFF, Bd. II, a.a.O., eine
Wachstumsrate von 1,3%.

1850 - 1913 HOFFMANN, Das Wachstum..., a.a.O., S. 507/09

1925 - 1937 (30) Bd. 199, S. 87 sowie (41) versch. Jg., für Saarland
1938 - 1944 (34), S. 341

1948 - 1949 (36), Jg. 1955, S. 506/07

1950 - 1961 (41), Jg. 1963, S. 579 sowie (35), Jg. 1960, S. 316

1961 - 1965 (36), Jg. 1966, S. 544

b) Nettosozialprodukt zu Marktpreisen

1872 - 1913 HOFFMANN, Das Wachstum..., a.a.O., S. 825/26

1913 - 1965 gleiche Quellen wie NSP zu Faktorkosten

c) Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen

1925 - 1965 gleiche Quellen wie NSP zu Faktorkosten

V. Preisindices

1. Für die Preisindices des NSP zu Marktpreisen, des öffentlichen
und privaten Verbrauchs und der privaten Investition vgl. HOFFMANN,
Das Wachstum..., a.a.O., S. 593-601. Für die öffentlichen und pri-
vaten Arbeitseinkommen vgl. ebenda, S. 489/90 und S. 492/93, Sp. 8.
Die Preisindices des NSP zu FK wurden aus HOFFMANN, Das Wachstum...,
a.a.O., S. 454/55 und S. 507/09 geschätzt. Die Preisreihe für den
öffentlichen Transfer stellt einen gewogenen Index aus dem Sozial-
transfer (Index des privaten Verbrauchs - s.o.) und den sonstigen
Transfers (NSP zu !pr. - s.o.) und der Zinsentwicklung (HOFFMANN,
Das Wachstum..., a.a.O., S. 799 sowie (37) und (22) versch. Jah-
gänge) dar. Ebenso wurde der Index der öffentlichen Investition
aus einem Index der Realinvestition (Hochbau-Index - HOFFMANN,
Das Wachstum..., a.a.O., S. 569/70), einem Index der Verkehrs-
investition (Tiefbau-Index - vgl. ebenda!) und einem Index der Fi-
nanzinvestition (privater Investitionsindex - s.o.!) gewonnen. Da
alle Indices sich bei HOFFMANN auf das Jahr 1913 beziehen, wurden
sie von uns auf 1872 umbasiert (vgl. Tab. 54).

2. Der Index der öffentlichen Ausgaben (vgl. Tab. 54a) wurde von uns als gewogener Index aus den Preisen des öffentlichen Verbrauchs, der öffentlichen Investition und der öffentlichen Transferzahlungen gewonnen. Lediglich für die Zeiträume 1914-19 andere als unter (1) genannte Quellen. Für die Periode 1914-19 vgl. HELPERICH, K. - Das Geld, 6. Aufl., Leipzig 1923, S. 620. Für 1920-24 vgl. (37), Jg. 1924/25, S. 348 (Deflationierung der öffentlichen Ausgaben gemäß Dollarmeßziffer). Für 1939-44 vgl. (30), S. 84 (Index der Gesamtlebenshaltung).
3. Die Preisindizes des öffentlichen Verbrauchs (Tab. 55) sind HOFFMANN, Das Wachstum..., a.a.O., S. 409/90, S. 598-601 und S. 602 zu entnehmen.

VI. Die öffentliche Hand als Arbeitgeber (Tab. 8)

1. Zivilbeschäftigte: (30), S. 74 für 1927-30, 1933 (29), Bde. 55, 84, 124, 142, 186, 221 für 1950-57 (1951 und 1956 interpoliert) (36), Jg. 1959-65 für 1958-64
Die restlichen Jahre wurden aus einer Division der öffentlichen Personalausgaben durch das durchschnittliche Einkommen im öffentlichen Dienst (vgl. HOFFMANN, Das Wachstum..., a.a.O., S. 489/90) gewonnen.
2. Militärpersonen: HOFFMANN, Das Wachstum..., a.a.O., S. 205/06 und (8) 1960-65
3. Beschäftigte und HOFFMANN, Das Wachstum..., a.a.O., S. 205/06
Erwerbspersonen: (1872-1933) - (36) 1966, S. 148 (1950-64) mit zeitweiligen Zuschlägen für Berlin - vgl. hierzu (35), versch. Jg.
4. Erwerbsbevölkerung: vgl. Quellenangaben zur Altersstruktur der Bevölkerung!

VII. Der öffentliche und der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock (Tab. 9a. 10)

1. Quelle für sämtliche Größen in lfd. Preisen: HOFFMANN, Das Wachstum..., a.a.O., S. 255/56
2. Quelle für sämtliche Größen in konstanten Preisen: ebenda, S. 253/54. Das öffentliche Verwaltungskapital wird durch den Kapitalstock an "öffentlichen Gebäuden", das öffentliche Sozialkapital durch den Kapitalstock im öffentlichen Tiefbau repräsentiert.

VIII. Der versteckte Staatsbedarf (Tab. 11)

- a) Entgangene Einkommen aus dem Militärdienst:
Vom durchschnittlichen Arbeitseinkommen in der gesamten Volkswirtschaft - vgl. HOFFMANN, Das Wachstum..., a.a.O., S. 497/99 sowie (36), Jg. 1961-65 - wurden 15% in Abschlag gebracht, weil Militärpersonen zum überwiegenden Maße "Jungverdiener" darstellen. Sodann wurde die Differenz zum durchschnittlichen Einkommen im Verteidigungs-

gungsbereich - vgl. HOFFMANN, Das Wachstum..., a.a.O., S. 489/90 sowie (8), Jg. 1961-65 - festgestellt. Diese Differenz wird mit der Zahl der Militärpersonen (vgl. Quellenangaben zu Tab. 8) multipliziert.

- b) Die Inanspruchnahme der Unternehmungen bei der Abgabenerhebung: Aus (9) und (18) ist der diesbezügliche versteckte Staatsbedarf bekannt. Er wird zum Steueraufkommen (vgl. hierzu die Quellen für die Staatsausgaben, wo derartige Angaben in aller Regel enthalten sind) in Beziehung gebracht. Dabei wird unterstellt, daß sich dieser Koeffizient mit zunehmendem Rückschreiten in die Vergangenheit (unkompliziertes Steuersystem!) von 2,15% auf 0,5% vermindert.
- c) Die Entlohnung der Ehrenämter:
Aus (18) ist die Gesamtsumme für Wuppertal bekannt. Sie wird mit Pro-Kopf-Ziffern für dieses und alle anderen Jahre auf den gesamten deutschen Staat umgerechnet und mit dem Index des durchschnittlichen Arbeitseinkommens (Quelle s.o.!) deflationiert bzw. inflationiert.
- d) Hand- und Spanndienste:
Der Wert der Hand- und Spanndienste wird aus (23), Bd. 243e, S. 60/61 festgestellt und zu den preußischen Kommunalausgaben in Beziehung gebracht. Der Koeffizient wird dann für Gesamtdeutschland in der Kaiserzeit als unverändert angenommen.

IX. Die Finanzen der Sozialversicherung

1950 - 1962 (36) versch. Jahrgänge
1872 - 1937 (37) versch. Jahrgänge
Von diesen Unmittelbaren Ausgaben der Sozialversicherungsanstalten (Bar-, Sach- und Verwaltungsleistungen sowie den Überschüssen als Finanzinvestition) wurden die gebietskörperschaftlichen Zuschüsse abgezogen, um Doppelzahlungen zu vermeiden.

X. Die Finanzen der Parafisci

1. Wertschöpfung der Kirchen 1872-1937: Es wurden die Beschäftigten im kirchlichen Bereich festgestellt (vgl. HOFFMANN, Das Wachstum..., a.a.O., S. 203/04) und anhand des durchschnittlichen Lohnsatzes im kirchlichen Bereich (vgl. ebenda, S. 489/90) die Wertschöpfung im kirchlichen Bereich errechnet. Die Zuweisungen der Gebietskörperschaften (vgl. Ausgabenstatistik) wurden zur Vermeidung von Doppelzahlungen hiervon abgezogen.
2. Sonderfisci (Reparations- und Währungsagent) und Ständefinanzen für 1925-33 - vgl. HERRMANN, Intermediäre Finanzgewalten, a.a.O., S. 165
3. Nationalsozialistische Sonderfisci (Winterhilfswerk, Arbeitsfront usw.) für 1934-37 - vgl. NATHAN, a.a.O., S. 94
4. Beiträge der privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter zum Bruttoinlandsprodukt für 1950-63 - vgl. (36), Jg. 1965, S. 554

XI. Die Finanzen der öffentlichen Unternehmungen

1. Wertschöpfung der Eisenbahn, der Post und des sonstigen öffentlichen Verkehrs:

1872 - 1937 HOFFMANN, Das Wachstum, a.a.O., S.424/25 und S.399/400 (Produktion) sowie S.600/01 (Preisindices)
 1950 - 1962 Aus (36) wurden Beiträge zum Bruttoinlandsprodukt aufgenommen und gemäß dem Verhältnis Brutto- zu Nettoinlandsprodukt im gesamten Verkehrswesen die Wertschöpfung bestimmt.

2. Die Wertschöpfung der öffentlichen Gewerbebetriebe

Zunächst wurde die Branchenstruktur des öffentlichen Unternehmens festgelegt - vgl. hierzu SOGNETER, a.a.O., NATZLER, a.a.O. sowie (17). Sodann wurde aus (36) und (37) Wertschöpfungskoeffizienten je Beschäftigten oder je Umsatz in den einzelnen Branchen berechnet. Als Produkt ergibt sich die Wertschöpfung der öffentlichen Unternehmungen.

3. Die Wertschöpfung der landwirtschaftlichen öffentlichen Unternehmungen

Aus den unter (2) angegebenen Quellen wurde der landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Besitz der öffentlichen Hand ermittelt; ferner aus (36), (37) und (41) entsprechende Produktionsziffern je Hektar. Gemäß dem Verhältnis von Brutto- und Nettoproduktionswert in der Landwirtschaft errechnet sich dann die Wertschöpfung.

XII. Öffentliche Ausgaben - Abgrenzungen und Definitionen

Soweit möglich, sind die öffentlichen Ausgaben als Ist-Zahlen definiert. Sie sind nach dem Prinzip der unmittelbaren Ausgaben - vgl. hierzu (26), Bd.59, S.8 - von Doppelzahlungen bereinigt. Sämtliche Erwerbseinkünfte (1950-65 z.B. das in der offiziellen Finanzstatistik enthaltene Erwerbsvermögen) sind eliminiert, auch die Schulden hierfür bleiben außer Ansatz. Zur Frage des Brutto- und Nettoprinzip, des Schuldendienstes und der Transferzahlungen insgesamt sowie zur institutionellen Abgrenzung vgl. unsere Ausführungen S.12 ff.

XIII. Die öffentlichen Ausgaben vor der Reichsgründung 1872

(Tab. 1a, 1b, 14, 15)
 In den Angaben für Preußen vgl. MAYER, a.a.O., S.259 (1640-1786) - SCHMOLLER, a.a.O., S.41 (1804) - GERLOFF, Der Staatshaushalt, a.a.O., S.5 (1821-40) sowie (21) für 1852-72 (auch die dazugehörigen Bevölkerungszahlen entstammen diesen Quellen).

XIV. Die öffentlichen Ausgaben in der Kaiserzeit

Staatliche Ausgaben des Königreichs Preußen - vgl. (14)
 Preussische Kreisverbände - (19), S.327 - (42) - 7. Ergänzungsheft (1880) - (23), Heft 226, Teil 1a, S.322 und 340
 Preussische Provinzialverbände - (19), S.382 - (33), Bd.I (1888), S.504 - (33), Bd.II (1883), S.628 - (33), Bd.III (1898), S.586 - (20), Bd.I, S.333 - (23), Heft 215, S.90 - (23), Heft 228, S.110

Preussische Gemeinden über 10 000 Einwohner - (42), 6. Erg. Heft (1879), S.6 ff und S.72 ff - (42), Heft 16 (1884), S.184 ff - (1), Bd.II (1893), S.700 ff (Sollziffern) - (6), S.683 - (23), Heft 243 e, S.26 ff

Preussische Landgemeinden - (42), 16. Erg. Heft (1884), S.246 ff, (23), Heft 243 e, S.26 ff sowie (32), Bd.87

Preussische Gutsbezirke - (4), S.92 ff

Alle verfügbaren finanzstatistischen Daten dieser vier kommunalen Ebenen werden gemäß den Grundsätzen von (32), Bd.387 aufbereitet, auf die Jahre 1872, 1881, 1891, 1900, 1906, 1910 und 1913 interpoliert und mit den staatlichen Finanzen zusammen zu den Gesamtausgaben des Königreichs Preußen addiert. Anhand von Pro-Kopf-Ziffern und Bevölkerungszahlen werden dann die staatlichen und kommunalen Ausgaben Deutschlands errechnet, wozu noch die Ausgaben der Reichsregierung (15) hinzugezählt werden. Die so ermittelte Finanzmasse für das Jahr 1913, die unter Beachtung der Gebietsverluste nach dem Ersten Weltkrieg 7,139 Mrd. Mark beträgt (vgl. hierzu (2), S.144), entspricht fast genau dem mit 7,184 Mrd. Mark ausgewiesenen Wert der offiziellen Finanzstatistik - vgl. hierzu (26), Bd.59, S.311

XV. Die Staatsausgaben im Weltkrieg und in der Weimarer Republik

1914 - 1918: Reichsausgaben vgl. (24), S.62 - Länder und Hansestädte vgl. (37), Jg.1915 und Jg.1921/22. Die Gemeindefinanzausgaben wurden aufgrund ihrer Relation zu den Länderausgaben geschätzt.

1919 - 1924 vgl. (37), Jg.1923, S.356; Jg.1924/25, S.348 und Jg.1925, S.445

1925 - 1932 (2) für 1925-26; (32), Bd.437 (1929-30), Bd.440 (1931), Bd.475 (1932); (42), Jg.1930, Sonderbeilage

XVI. Die Staatsausgaben im nationalsozialistischen Deutschland

1933 - 1935 vgl. RIES, a.a.O., S.186 ff (Reich) und (26), Bd.59, S.31 (Länder- und Gemeindeausgaben)

1936 - 1937 KLEIN, Germany's Economic Preparations..., a.a.O., S.254 (Reich) und (26), Bd.59 (Länder und Gemeinden)

1938 - 1944 WOLF, a.a.O. (Reich) und KLEIN, Germany's Economic Preparations..., a.a.O., S.258 (Länder und Gemeinden)

XVII. Die Staatsausgaben in der Bundesrepublik Deutschland

(26), Bd.59 (1948-54) - Bd.227 (1955-56) - Bd.259 (1957-58) (7) für 1959-62 - (36), Jg.1964, S.342 (1963-64) - Jg.1965, S.443 (1965)

XVIII. Kriegsbedingte und zivile Staatsausgaben

Vor 1872: Hier wurde der Aufwand für Militär und - soweit ersichtlich z.B. (21) - für soziale Kriegsfolgeausgaben dem kriegsbedingten Aufwandsgeordnet.

1) Die zur Bestimmung der Funktionalstruktur (vgl. IXI) notwendigen zusätzlichen Quellen müssen z.T. auch schon hier mit herangezogen werden.

1872-1913: Neben Verteidigungs- und sozialen Kriegskosten (Militärpensionen), Besonderen Kriegsfolgelasten (nach dem 70er Krieg) wurden hier die außerordentlichen Aufwendungen für die Kolonien (Niederschlagung der Aufstände) und ein Teil des Schuldendienstes in den kriegsbedingten Aufwand einbezogen. Quellen: (6) und (15)

1925 - 1932: Die kriegsbedingten Ausgaben setzen sich zusammen aus Verteidigungskosten, "Inneren Kriegskosten", "Äußerer Kriegskosten" (Reparationen) und einem gewissen Teil der Polizeikosten, da diese in den entmilitarisierten Zonen wehrhoheitliche Aufgaben übernimmt - vgl. hierzu (2), No.10, S.37

1943 - 1965: Die Zuordnung zu den kriegsbedingten Ausgaben erfolgt aufgrund des Schemas in (26), Bd.59, S.33. Folgende lfd. Nummern wurden hier den kriegsbedingten Ausgaben zugeordnet: 28, 29, 31-38, 68-72, dazu sämtliche Leistungen des LAG-Fonds in allen anderen Verwaltungszweigen. Außerdem einige Sonderaufwandposten auf den Gebieten des Arbeitslosenwesens (No.38-39) sowie Wiederaufbaukosten - vgl. hierzu ARNDT, a.a.O., S.255 ff

IX. Funktionalstruktur der öffentlichen Ausgaben

Die Zuordnung der einzelnen Aufgabenbereiche erfolgte gemäß den Grundsätzen und Erläuterungen von (26), Bd.59, S.23-25.

Folgende Quellen außer den unter XI - XV genannten wurden hier für bestimmte Zeiträume zusätzlich herangezogen:

1821 - 1872: (21)

1872 - 1913:

(11) - (13) für die Staatsfinanzen sowie (3), (4) und (10) für die Kommunalfinanzen. Soweit sich erhebliche Abweichungen gegenüber den preussischen Verhältnissen ergaben, wurden diese Zahlen etwas korrigiert. Besondere Mühe bereitete es, eine funktional (und auch einkommenstheoretische) Gliederung des Bildungswesens zu erstellen, weil hier die Zweckbestimmung von zahlreichen staatlichen Überweisungen, kommunalen Rückstellungen und privaten Beitragsleistungen aus den bisher zitierten Quellen nicht ersichtlich ist. Hier wurden zusätzlich (5) und (33) herangezogen. Aus allem ergibt sich eine "korrigierte" preussische Funktionalstruktur. Die wird auf die gesamten staatlichen und kommunalen Finanzen Deutschlands übertragen und die Reichsausgaben in den entsprechenden Funktionalbereichen hinzugezählt.

1933 - 1938: (34) sowie KLEIN, a.a.O. und FEDERAU, a.a.O.

XX. Einkommenstheoretische Gliederung

Die einkommenstheoretische Gliederung wurde aus der offiziellen finanzstatistischen Gliederung nach "Arten" errechnet, wie sie in (26) - (28) sowie in (32) und (34) ausgewiesen ist. Gemäß den Ausführungen und Angaben von DE LA CHEVALLERIE, a.a.O., FEHLFEN, a.a.O. und ROLPH, a.a.O. ergab sich dabei auf der Basis des Schemas von (26), Bd.227, S.18 folgende Zuordnung:

Konsum: No. 1, 2, 6, 8 und 9
Realinvestition: No. 11, 12 und 13
Finanzinvestition: No.14, 15 und 17
Transfer: No. 3, 4, 5, 7 und 16

Aus No. 1 mußten noch anhand von (27) und (28) die Pensionen herausgerechnet werden, die dem Transfer zugeschlagen wurden. Sämtliche investiven Aufwendungen im Verteidigungsbereich wurden gemäß dem Standardsystem der OECD dem Konsum zugeordnet. Aus No. 9 wurden aufgrund der Unterlagen von (36), Kap.: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, die "Übertragungen an das Ausland" auf den Transferhaushalt übergebucht.

Die vorstehenden Ausführungen, die sich auf den Zeitraum 1948-62 beziehen, gelten sinngemäß auch für 1925-38. Da die Bezeichnung der Ausgabenpalten nach Arten in (32) ständig etwas wechselt, wurde eine ganz exakte Beschreibung der Berechnungsmethoden zu weit führen. Die Arbeiterlöhne und -ruhelöhne wurden aus den Personalstatistikdaten in (32) entnommen. Bezüglich der Subventionen vgl. HOFFMANN, Das Wachstum..., a.a.O., S.802/03. Als Auslandstransfer gelten die "Äußerer Kriegskosten".

Zur Bestimmung der einkommenstheoretischen Ausgabenstruktur in der Kaiserzeit wurde zunächst das Volumen der Gemeindefinanzen in Deutschland errechnet, um diesbezügliche Angaben von HOFFMANN, Das Wachstum..., a.a.O., die sich auf Gesamtdeutschland beziehen, mit verwenden zu können. Von den Gesamtausgaben aller Gebietskörperschaften wurden demzufolge die Ausgaben des Reiches und der Länder - entnommen aus (6) und (40) - abgezogen. Sodann wurden aus obiger Quelle die Angaben über Personal- und Sachausgaben (S.717/18), über Pensions- und Unterstützungszahlungen (S.796/97) und über die Zinszahlungen (S.798/99) herangezogen. Zahlungen an Zweckverbände, Tilgungsleistungen und Investitionen konnten aus den preussischen Quellen direkt entnommen und wie unter (XV) auf das gesamte Reich übertragen werden. Die einkommenstheoretische Struktur der Länderausgaben wurde aus (14) - bei extremen Abweichungen unter Berücksichtigung von (11) - (13) und (16) - direkt ermittelt, ebenso diejenige der Reichsausgaben (15). Die einkommenstheoretische Struktur der gesamten deutschen Staatsausgaben ergibt sich dann aus einer Addition der entsprechenden Finanzmassen der drei Ebenen.

- (7) Finanzen und Steuern, Fachserie I, Reihe 1, Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, II. Jahresabschlüsse: Öffentliche Finanzwirtschaft 1959 bis 1962
- (8) Finanzberichte, herausgeg. vom Bundesministerium der Finanzen
- (9) Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut Köln (Hrsg.) - Der versteckte öffentliche Bedarf (verf. Manuskript), Köln 1951
- (10) GERSTFELDT, P. - Städtefinanzen in Preußen, Leipzig 1882
- (11) Haushaltsrechnungen, Badische Großherzogtum Baden: "Vergleichung der Budgetsätze mit den Rechnungsergebnissen", in: "Verhandlungen der Ständeversammlung des Großherzogtums Baden", Beilagenhefte Katalog-Nr. 378 (1872), 401 (1881), 433 (1891), 466 (1900) sowie in Drucksachensammlung der Zweiten (badischen) Kammer, Heft 489 (1906), 505 (1910) und 514 (1913)
- (12) Haushaltsrechnungen, Bayerische Die bayerischen Staatsfinanzen, Heft 79 der Beiträge zur Statistik des Königreiches Bayern, München 1911 (1881-1906)
Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des Bayerischen Landtags, XXVI. Landtagsversammlung, II. Session, Beilagenband IX (1910) - III. Session, Beilagenband XIV (1913)
Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des Bayerischen Landtags im Jahre 1873/74, Beilagenband II
- (13) Haushaltsrechnungen, Hessische "Rechnung über Einnahme und Ausgabe der Großherzoglich Hessischen Staatshauptkasse" für die Jahre 1872, 1881, 1891, 1900, 1906, 1910 und 1913
- (14) Haushaltsrechnungen, Preussische "Allgemeine Rechnungen über den Staatshaushalt nebst Anlagen", Berlin o.J. (z.T. andere Formulierungen) für die Rechnungsperioden 1872/73, 1881/82, 1891/92 sowie für die "Etatjahre" 1900, 1906, 1910 und 1913
- (15) Haushaltsrechnungen für das Deutsche Reich "Allgemeine Rechnung über den Reichshaushalt" für die Jahre 1872, 1881, 1891, 1900, 1906, 1910 und 1913
- (16) Haushaltsrechnungen, Württembergische Verhandlungen der Württembergischen Zweitenkammer (vor 1900: "Kammer der Abgeordneten"), Beilagenbände (Katalognummern) 369 (1872), 409 (1881), 462 (1891), 501 (1900), 543 (1906), 560 (1910), 580 (1913)
- (17) HORAK, H. - Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Probleme, Köln-Opladen 1964
- (18) Institut für Mittelstandsforschung der Universität Köln (Hrsg.) - Der versteckte Bedarf (verf. Manuskript), Köln 1959

L. Statistisches Quellenverzeichnis

- (1) Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten 1892/93, Bd. II, Berlin 1893
- (2) Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, No. 10 und No. 20
- (3) Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, Bd. 74, Die bayerischen Kreisfinanzen, München 1909 - Bd. 75 Die bayerischen Distriktsfinanzen, München 1910 - Bd. 76 Die bayerischen Gemeindefinanzen, München 1912
- (4) BOLENZ, J. - Wachstum und Strukturwandlungen der kommunalen Ausgaben in Deutschland, Diss. Freiburg i.Br. 1965
- (5) Centralblatt für die gesamte Unterrichtsverwaltung in Preußen, Jg. 1871, 1878, 1886
- (6) Denkschriftenband zur Begründung des Entwurfs eines Gesetzes betreffend Änderungen im Finanzwesen, Teil I: Das Finanzwesen der öffentlichen Körperschaften Deutschlands, Berlin 1908

- (19) Jahrbuch für die amtliche Statistik des Preussischen Staates, 4. Jg. (1876), Teil II (S.372)
- (20) KAUFMANN, R.v. - Die Kommunal финанzen, Bd.II und II, Leipzig 1906
- (21) MARKER, H. - Die Entwicklung der Preussischen Staatsfinanzen, Diplomarbeit Mainz 1960
- (22) Monatsberichte der Deutschen Bundesbank
- (23) Preussische Statistik Heft 226, Teil 19, Heft 243 e, Heft 245, Heft 228
- (24) RAAB, F. - Die Entwicklung der Reichsfinanzen seit 1924, Berlin 1929
- (25) Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (Hrsg.) - Zehn Jahre Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
- (26) Statistik der Bundesrepublik Deutschland: "Öffentliche Finanzwirtschaft", Bde. 59, 227, 259
- (27) Statistik der Bundesrepublik Deutschland: "Staatliche Finanzen" Bde. 1, 2, 4, 54, 58, 59, 117, 139, 163, 192, 217, 237, 257
- (28) Statistik der Bundesrepublik Deutschland: "Kommunale Finanzen" Bde. 3, 17, 18, 19, 56, 57, 88, 118, 138, 164, 197, 216, 236, 256
- (29) Statistik der Bundesrepublik Deutschland: "Personalstand von Bund, Ländern und Gemeinden", Bde. 55, 84, 124, 142, 186, 221
- (30) Statistik der Bundesrepublik Deutschland: Bd.199 "Bevölkerung und Wirtschaft. Langfristige Reihen für das Deutsche Reich und die Bundesrepublik Deutschland 1871 bis 1957"
- (32) Statistik des Deutschen Reiches, Bd. 387, Bd.437 (1929, 1930), Bd.440 (1931), Bd.475 (1932), Bd.483 (1933), Bd.496 (1934), Bd.514 (1935)
- (33) Statistisches Handbuch für den Preussischen Staat, Bd.I (1888), Bd.II (1893), Bd.III (1889), Bd.IV (1903)
- (34) Statistisches Handbuch von Deutschland 1928-1944, herausgegeben vom Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebietes, München 1949
- (35) Statistisches Jahrbuch Berlin
- (36) Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland
- (37) Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich
- (38) TEFZLAPP, O. - Die Finanzstatistik der preussischen Landkreise für das Rechnungsjahr 1913, in: Zeitschrift des Preussischen Stat. Landesamtes, 60. Jg. (1920), S.8
- (39) US-Department of Commerce (Hrsg.) - Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1957, Washington 1960
- (40) Vierteljahreshefte zur Statistik des Deutschen Reiches
- (41) Wirtschaft und Statistik, NF
- (42) Zeitschrift des Königlischen Statistischen Bureau - Ergänzungsheft Nr.6, Berlin 1879 - Nr. 7, Berlin 1880 - Nr. 16, Berlin 1884