

1 Y 83 78

ENTWICKLUNG UND STRUKTUR
DER STAATSAUSGABEN
EINE REALANALYSE DARGESTELLT AM BEISPIEL
DEUTSCHLANDS IN DEN JAHREN 1900 - 1967

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung des Grades eines Doktors
der
Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaften
durch die
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität
zu
BONN

vorgelegt von

Diplom-Volkswirt

CAMILLA LANGHEINRICH

aus

BERLIN

BONN 1970

I n h a l t s v e r z e i c h n i s

	<u>Seite</u>
Verzeichnis der Abbildungen	8
Verzeichnis der Tabellen	9
Einleitung	10
Erster Teil: Generelle Problematik einer Realanalyse der Staatsausgaben	12
1. Kapitel: Konzeptionsbedingte Probleme	12
A. Abgrenzung der Staatsausgaben	12
B. Messung der Entwicklung der Staatsausgaben	16
I. Absolute Höhe der Staatsausgaben	16
II. Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt	17
III. Staatsausgaben pro Kopf der Bevölkerung	20
IV. Messung der staatlichen Aktivität an der Beanspruchung einzelner Produk- tionsfaktoren	21
V. Schlußfolgerung	22
C. Maßstab zur Erklärung struktureller Ver- schiebungen der Staatsausgaben	22
2. Kapitel: Statistische Probleme	23
A. Probleme der Zeitreihen und der zeitlichen Vergleichbarkeit	24
I. Mängel im statistischen Material	24
II. Berücksichtigung von Gebietsver- änderungen	25
III. Probleme im Zusammenhang mit der funktionalen Ausgabengliederung	26
B. Ökonomisch - statistische Probleme	27
I. Wahl eines geeigneten Sozialpro- duktsbegriffs	27
II. Eliminierung der Geldwertschwankungen	28

Zweiter Teil: Die säkulare Entwicklung der Staatsausgaben	30
1. Kapitel: Die Gesamtausgaben und ihr Entwicklungstrend	30
A. Die Periode vor dem 1. Weltkrieg	31
B. Die Periode der Zwischenkriegszeit	32
I. Phase 1919 - 1925	32
II. Phase 1925 - 1930	33
III. Phase 1930 - 1932	34
IV. Phase 1933 - 1938	34
C. Die Periode nach dem 2. Weltkrieg	35
I. Phase 1950 - 1956	35
II. Phase 1956 - 1961	36
III. Phase 1961 - 1967	37
D. Zusammenfassung und Charakteristik des gesamten Untersuchungszeitraums	37
Exkurs: Die Entwicklung der Staatsausgaben unter Einbeziehung der Sozialversicherung	48
A. Die Periode vor dem 1. Weltkrieg	48
B. Die Periode der Zwischenkriegszeit	48
I. Phase 1925 - 1930	49
II. Phase 1930 - 1932	49
III. Phase 1933 - 1938	50
C. Die Periode nach dem 2. Weltkrieg	50
I. Phase 1950 - 1956	51
II. Phase 1956 - 1961	51
III. Phase 1961 - 1967	52
D. Zusammenfassung	52

2. Kapitel: Strukturelle Verschiebungen in den Staatsausgaben und Staatsausgaben	61
A. Strukturelle Veränderungen in den staatlichen Funktionen	61
I. Zentrale Verwaltung, Staats- und Rechtssicherheit	62
II. Verteidigung und Kriegsfolgelasten	63
III. Bildungswesen	65
IV. Sozialausgaben	66
Exkurs: Sozialausgaben unter Einbeziehung der Sozialversicherung	68
V. Wirtschaftsförderung und wirtschaftliche Entwicklung	68
VI. Schuldendienst	71
VII. Zusammenfassendes Ergebnis	71
B. Strukturelle Änderungen auf den einzelnen staatlichen Ebenen	85
I. Änderungen in der Aufteilung der Gesamtausgaben auf die einzelnen staatlichen Ebenen	85
a. Die Periode vor dem 1. Weltkrieg	85
b. Die Periode der Zwischenkriegszeit	86
c. Die Periode nach dem 2. Weltkrieg	88
II. Strukturelle Verschiebungen in der Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen	90
a. Zentrale Verwaltung, Staats- und Rechtssicherheit	90
b. Verteidigung und Kriegsfolgelasten	93
c. Bildungswesen	93
d. Sozialausgaben	94
e. Wirtschaftsförderung und wirtschaftliche Entwicklung	97
f. Schuldendienst	100
III. Zusammenfassendes Ergebnis	100

Erster Teil: Generelle Problematik einer Realanalyse

1. Kapitel: Konzeptionsbedingte Probleme

A. Abgrenzung der Staatsausgaben

Einem realanalytischen Vorgehen, das die Untersuchung der öffentlichen Ausgaben, ihrer Entwicklung und Struktur zum Ziel hat, stellt sich zunächst die Frage, was als Staatsausgaben zu definieren ist. Unter den Möglichkeiten einer weiteren oder engeren Abgrenzung wird der Begriff der Staatsausgaben so umfassend gewählt, daß er den staatlichen Sektor repräsentiert, um auf diese Weise die Veränderung im Verhältnis zwischen staatlichem und privatem Sektor untersuchen zu können.

Mit Jessen kann man "die Inanspruchnahme der Einzelwirtschaft durch die Staatswirtschaft zur Deckung des Staats- und Gemeinschaftsbedarfs" 1) als Staatsausgaben im weitesten Sinne bezeichnen. Zu den so definierten Staatsausgaben gehören dann nicht nur die Ausgaben der Gebietskörperschaften, also von Reich bzw. Bund, Ländern einschließlich Stadtstaaten, Gemeinden und Gemeindeverbänden, sondern auch die Ausgaben der intermediären Finanzgewalten (auch Nebenfischen, Parafischen oder Hilfsfischen genannt). Ihre Einbeziehung in den Staatsausgabenbegriff ist im Hinblick auf eine Reihe von Problemstellungen deshalb so wichtig, weil die Einrichtung dieser Institutionen zur Folge hatte, daß Ausgaben, die früher in den Budgets der Gebietskörperschaften enthalten waren, nun auf diese Nebenfischen übergingen; und die Zeitreihen würden deshalb erhebliche Fehler enthalten, blieben diese parafiskalischen Institutionen unberücksichtigt.

"Unter... intermediären Finanzgewalten sind alle jene Körperschaften zu verzeichnen", die selbst nicht Gebietskörperschaft, aber von Gebietskörperschaften ins Leben gerufen und "mit dem

1) JESSEN, Jens: Deutsche Finanzwirtschaft einschließlich Übersicht über die Geschichte der deutschen Finanzwirtschaft (Grundzüge der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft, Reihe B, Wirtschaftswissenschaft), Hamburg 1937, S. 45.

Recht der zwangsweisen Umlagen", also der Erhebung von Steuern, Gebühren oder Beiträgen "ausgestattet sind, mit deren Ertrag Staats- oder Gemeinschaftsaufgaben gedeckt werden" 1). Die Selbstverwaltungskörperschaften unterstützen den Staat in seinen Funktionen, sie "... haben wirtschaftspolitische und sozialpolitische Aufgaben übernommen, die ihrem Wesen nach Staatsaufgaben sind. Sie bilden eine Verlängerung des Staatswillens; sie sind Handlanger des Staates bei der Erfüllung seiner Pflichten" 2).

Zu den intermediären Finanzgewalten zählt man: die Sozialversicherungsträger, den Lastenausgleichsfonds, den Kirchenfiskus und die öffentlich-rechtlichen Interessenvertretungen, also die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern, die Genossenschaften und dgl. 3).

Diese umfassende Definition der Staatsausgaben, die alle "öffentlichen Zwangsverbände als Einheit" 4) betrachtet, ist notwendig, um das Ausmaß der finanzwirtschaftlichen Expansion des staatlichen Sektors richtig ermitteln zu können.

Eine solch weitgehende Begriffsfassung ist aber nicht unproblematisch. Insbesondere hat diese Umschreibung des staatlichen Sektors den Nachteil, daß die Grenze dessen, was öffentlich und was privat ist, immer noch ziemlich willkürlich gezogen wird 5). Denn es ist oft schwierig, im Einzelfall zu entscheiden, ob eine Institution, die teils öffentlichen, teils privaten Charakter hat, zum staatlichen oder privaten Sektor gezählt werden soll.

1) TAUTSCHER, Anton: Wesenswandlungen der Staatswirtschaft, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 106. Bd. (1950), S. 5.

2) MANN, Fritz Karl: Die Staatswirtschaft unserer Zeit. Eine Einführung (Finanzwissenschaftliche Forschungen, hrsg. von F.K. Mann, Heft 1), Jena 1930, S. 20.

3) Vgl. SCHMÖLDERS, Günter: Finanzpolitik, 2. Neubearb. Aufl. Berlin-Heidelberg-New York 1965, S. 40.

4) MANN, Fritz Karl: a.a.O., S. 6.

5) Vgl. LITTMANN, Konrad: Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivität in der Bundesrepublik Deutschland 1950-1970: a.a.O., S. 782.

Erster Teil: Generelle Problematik einer Realanalyse

1. Kapitel: Konzeptionsbedingte Probleme

A. Abgrenzung der Staatsausgaben

Einem realanalytischen Vorgehen, das die Untersuchung der öffentlichen Ausgaben, ihrer Entwicklung und Struktur zum Ziel hat, stellt sich zunächst die Frage, was als Staatsausgaben zu definieren ist. Unter den Möglichkeiten einer weiteren oder engeren Abgrenzung wird der Begriff der Staatsausgaben so umfassend gewählt, daß er den staatlichen Sektor repräsentiert, um auf diese Weise die Veränderung im Verhältnis zwischen staatlichem und privatem Sektor untersuchen zu können.

Mit Jessen kann man "die Inanspruchnahme der Einzelwirtschaft durch die Staatswirtschaft zur Deckung des Staats- und Gemeinschaftsbedarfs" 1) als Staatsausgaben im weitesten Sinne bezeichnen. Zu den so definierten Staatsausgaben gehören dann nicht nur die Ausgaben der Gebietskörperschaften, also von Reich bzw. Bund, Ländern einschließlich Stadtstaaten, Gemeinden und Gemeindeverbänden, sondern auch die Ausgaben der intermediären Finanzgewalten (auch Nebenfischen, Parafischen oder Hilfsfischen genannt). Ihre Einbeziehung in den Staatsausgabenbegriff ist im Hinblick auf eine Reihe von Problemstellungen deshalb so wichtig, weil die Einrichtung dieser Institutionen zur Folge hatte, daß Ausgaben, die früher in den Budgets der Gebietskörperschaften enthalten waren, nun auf diese Nebenfischen übergingen; und die Zeitreihen würden deshalb erhebliche Fehler enthalten, blieben diese parafiskalischen Institutionen unberücksichtigt.

"Unter... intermediären Finanzgewalten sind alle jene Körperschaften zu verzeichnen", die selbst nicht Gebietskörperschaft, aber von Gebietskörperschaften ins Leben gerufen und "mit dem

1) JESSEN, Jens: Deutsche Finanzwirtschaft einschließlich Übersicht über die Geschichte der deutschen Finanzwirtschaft (Grundzüge der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft, Reihe B, Wirtschaftswissenschaft), Hamburg 1937, S. 45.

Recht der zwangsweisen Umlagen", also der Erhebung von Steuern, Gebühren oder Beiträgen "ausgestattet sind, mit deren Ertrag Staats- oder Gemeinschaftsaufgaben gedeckt werden" 1). Die Selbstverwaltungskörperschaften unterstützen den Staat in seinen Funktionen, sie "... haben wirtschaftspolitische und sozialpolitische Aufgaben übernommen, die ihrem Wesen nach Staatsaufgaben sind. Sie bilden eine Verlängerung des Staatwillens; sie sind Handlanger des Staates bei der Erfüllung seiner Pflichten" 2).

Zu den intermediären Finanzgewalten zählt man: die Sozialversicherungsträger, den Lastenausgleichsfonds, den Kirchenfiskus und die öffentlich-rechtlichen Interessenvertretungen, also die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern, die Genossenschaften und dgl. 3).

Diese umfassende Definition der Staatsausgaben, die alle "öffentlichen Zwangsverbände als Einheit" 4) betrachtet, ist notwendig, um das Ausmaß der finanzwirtschaftlichen Expansion des staatlichen Sektors richtig ermitteln zu können.

Eine solch weitgehende Begriffsfassung ist aber nicht unproblematisch. Insbesondere hat diese Umschreibung des staatlichen Sektors den Nachteil, daß die Grenze dessen, was öffentlich und was privat ist, immer noch ziemlich willkürlich gezogen wird 5). Denn es ist oft schwierig, im Einzelfall zu entscheiden, ob eine Institution, die teils öffentlichen, teils privaten Charakter hat, zum staatlichen oder privaten Sektor gezählt werden soll.

- 1) TAUTSCHER, Anton: Wesenswandlungen der Staatswirtschaft, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 106. Bd. (1950), S. 5.
- 2) MANN, Fritz Karl: Die Staatswirtschaft unserer Zeit. Eine Einführung (Finanzwissenschaftliche Forschungen, hrsg. von F.K. Mann, Heft 1), Jena 1930, S. 20.
- 3) Vgl. SCHMÖLDERS, Günter: Finanzpolitik, 2. neubearb. Aufl. Berlin-Heidelberg-New York 1965, S. 40.
- 4) MANN, Fritz Karl: a.a.O., S. 6.
- 5) Vgl. LITTMANN, Konrad: Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivität in der Bundesrepublik Deutschland 1950-1970: a.a.O., S. 782.

Daran zeigt sich schon, daß es kein ideales Konzept zur Bestimmung des staatlichen Sektors gibt.

Deshalb sollte - aus reinen Zweckmäßigkeitserwägungen heraus - die Begriffsfassung der Staatsausgaben auch vom vorhandenen statistischen Material abhängig gemacht werden. So wird insbesondere die zahlenmäßige Einbeziehung der öffentlich-rechtlichen Interessenvertretungen wie Industrie- und Handelskammern und dgl. außerordentlich schwierig sein. Sie werden deshalb ebenso wie der Kirchenfiskus bei der Realanalyse vernachlässigt.

Auch die sog. Zweckverbände - z.B. Landschaftsverbände - als öffentliche Körperschaften, die gewisse ökonomische und soziale Funktionen auf dem Gebiet mehrerer Gemeinden ausüben, bleiben bei den statistischen Untersuchungen insoweit unberücksichtigt, als sie nicht im Budget der einzelnen Gebietskörperschaften miteingefügt sind.

Ein besonders schwieriges Problem stellt die Berücksichtigung der öffentlichen Betriebe, Unternehmungen und Sondervermögen dar. Sie gehören zweifellos zum staatlichen Sektor, aber ihre statistische Behandlung durchlächert unsere Definition der Staatsausgaben. Erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Unternehmen werden in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und in der Finanzstatistik dem privaten Sektor zugerechnet, und das gilt gleichermaßen für die Sondervermögen wie Bundesbahn und Bundespost. Dagegen ist das ERP-Sondervermögen in den letzten Jahren in die Finanzstatistik einbezogen worden, und wir berücksichtigen es deshalb in unserer Staatsausgabendefinition. Die anderen öffentlichen Betriebe werden in den Budgets der Gebietskörperschaften erfaßt und sind aus diesem Grunde schon im Staatsausgabenbegriff enthalten. Die Problematik der unterschiedlichen Behandlung der öffentlichen Betriebe, Unternehmungen und Sondervermögen liegt nun darin, daß die Existenz öffentlicher Betriebe, die im Budget erfaßt sind, die Staatsausgaben tendenziell aufblähen, daß dagegen ihre Verselbständigung oder teilweise Herauslösung aus dem Budget die Staatsausgaben sinken

lassen 1).

Auch bei Berücksichtigung dieser Schwierigkeiten und bei entsprechender Einengung des umfassenden Staatsausgabenbegriffs stellt diese Definition noch nicht sicher, daß der Umfang des staatlichen Sektors gegenüber dem privaten statistisch richtig abgegrenzt ist. Es gibt nämlich eine "Inanspruchnahme der Einzelwirtschaft durch den Staatsbedarf, die nirgends als solche eine Benennung oder gar einen anderen Ausdruck findet" 2).

Man spricht vom sog. versteckten Staatsbedarf. Nach Günter Schmölbers

"...umfaßt (er) alle Leistungen, die der Staatsbürger auf Grund gesetzlicher Bestimmungen und Verwaltungsanordnungen oder als Folge der komplizierten Gesetzgebung für die Zwecke der öffentlichen Hand unentgeltlich zu erbringen hat, vom Militär- und Arbeitsdienst über die 'Ehrenämter' als Schöffe und Geschworener, als Amtsvormund oder Beisitzer bis zu seiner Mitwirkung an der Ermittlung und steuerlichen Veranlagung des eigenen Einkommens und Vermögens sowie des Einkommens seiner Arbeiter und Angestellten" 3).

Eine besonders umstrittene Stellung nimmt die Sozialversicherung ein, insbesondere deshalb, weil sich in jüngster Zeit die Auffassung durchgesetzt hat, daß die Sozialversicherungsausgaben als echte Staatsausgaben anzusehen seien. Die Problematik kann in dieser Arbeit nicht gelöst werden. Ein völliges Übergehen erscheint aber unzulässig. Deshalb soll in Exkursen auf die Entwicklung und das Gewicht dieser Ausgabenart im Rahmen der gesamten Staatsausgaben eingegangen werden.

Zusammenfassend können wir für unseren Staatsausgabenbegriff festhalten: Die Staatsausgaben umfassen die Ausgaben der Gebietskörperschaften, den Lastenausgleichsfonds und das ERP-Sondervermögen.

1) Vgl. MANN, Fritz Karl: a.a.O., S.6. Er führt dazu das Beispiel der Privatisierung der Deutschen Reichsbahn vom 12.Febr.1924 und der Deutschen Reichspost vom 18.Mai 1924 an.

2) JESSEN, Jens: Deutsche Finanzwirtschaft, a.a.O., S. 45.

3) SCHMÖLDERS, Günter: Finanzpolitik, a.a.O., S. 170. Vgl. auch JESSEN, Jens: Deutsche Finanzwirtschaft, a.a.O., S. 45. Untersuchungen in Schmölbers Instituten lassen den Schluß zu, daß es sich um beachtliche Größenordnungen von etwa einer Milliarden DM im Jahre 1957 handelt, die heute sicher um ein Vielfaches überschritten sein dürfte. Vgl. SCHMÖLDERS, Günter: Finanzpolitik a.a.O. S. 171 Fußnote 1

B. Messung der Entwicklung der Staatsausgaben

Nachdem wir den staatlichen Sektor mit Hilfe der Staatsausgaben definiert haben, müssen wir jetzt die Maßstäbe auswählen und erörtern, an Hand derer die Entwicklung der Staatsausgaben und darüber hinaus die Veränderung des staatlichen im Verhältnis zum privaten Sektor gemessen und so der statistischen Analyse zugänglich gemacht werden soll.

I. Absolute Höhe der Staatsausgaben

Grundsätzlich lassen sich Zahlenvergleiche zur Feststellung des Wachstums der Staatsausgaben mit absoluten oder relativen - also auf andere Größen bezogenen - Werten durchführen.

Ein zeitlicher Vergleich der absoluten Höhe der Staatsausgaben ist jedoch wenig sinnvoll. Denn verschiedene Momente wirken auf die Staatsausgaben ein, so daß ein Vergleich der in jeweiligen Preisen ausgedrückten absoluten Höhe der öffentlichen Ausgaben nicht die tatsächliche Entwicklung der Staatstätigkeit widerspiegelt ¹⁾. Ein solches absolutes Wachstum der Staatsausgaben kann verursacht werden durch:

- (1) Geldwertschwankungen; in der Regel handelt es sich um den Anstieg des allgemeinen Preisniveaus. Theodor Pütz spricht dann von "scheinbarer Zunahme der Staatstätigkeit" ²⁾.
- (2) Preissteigerungen der von der öffentlichen Hand beanspruchten Sachgüter und Dienstleistungen, z.B. durch Lohn- und Gehaltssteigerungen der im öffentlichen Dienst Beschäftigten, bei sonst stabilem Geldwert. In diesem Fall spricht Pütz von "geldmäßiger Zunahme der Staatstätigkeit" ³⁾.
- (3) wachsende Bevölkerungsgröße (bei konstanten Pro-Kopf-Staatsausgaben).

Diese Momente sowie Gebietsveränderungen müssen bei zeitlichen

- 1) Vgl. KOULIS, Johannes: Die öffentlichen Ausgaben als volkswirtschaftliche Erscheinung, Frankfurt/M. 1968. S. 13.
- 2) PÜTZ, Theodor: Wirtschaftliche Entwicklung und zunehmende Staatstätigkeit, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 20 (1960), S. 50.
- 3) Vgl. PÜTZ, Theodor: a.a.O., S. 50.

Vergleichen eliminiert werden, um den realen Wert der absoluten Zahlen zu erweitern. Dies geschieht in der Regel durch Deflationieren der Staatsausgaben mit einem geeigneten Preisindex und durch Betrachten der Staatsausgaben pro Kopf der Bevölkerung ¹⁾.

II. Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt

Wie die obigen Ausführungen zeigen, ist ein Vergleich absoluter Zahlen keine erfolgversprechende Methode für das eigentliche Problem: Veränderungen des öffentlichen Sektors im Verhältnis zum privaten festzustellen. Bei dieser Fragestellung handelt es sich darum, das relative Wachstum der Staatsausgaben herauszuarbeiten. Der Umfang des staatlichen Sektors und seine Bedeutung für die Volkswirtschaft lassen sich am besten durch einen Vergleich der Staatsausgaben mit dem Sozialprodukt als Indikator der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erkennen ²⁾. Deshalb wird dieser Maßstab auch am häufigsten in der Literatur verwendet ³⁾.

- 1) Durch die Größe der Pro-Kopf-Staatsausgaben sollen die Gebietsveränderungen sowie das Bevölkerungswachstum als Ursache wachsender Staatsausgaben ausgeschaltet werden.
- 2) Vgl. MANN, Fritz Karl: a.a.O., S. 6.
- 3) So HANSMEYER, Karl-Heinrich: Der Weg zum Wohlfahrtsstaat. Wandlungen in der Staatstätigkeit im Spiegel der Finanzpolitik unseres Jahrhunderts, Frankfurt 1957, S. 51; LITTMANN, Konrad: Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivität in der Bundesrepublik Deutschland 1950-1970, a.a.O., S. 783; PEACOCK, Alan T. und WISEMAN, Jack.: The Compilation of Statistics, in: Institut International de Finances Publiques (Hrsg.): L'importance et la structure des recettes et des dépenses publiques en fonction du développement économique, Congrès de Bruxelles, XIV. Sitzung, September 1958, Brüssel 1960, S. 272; PÜTZ, Theodor: a.a.O., S. 51; RECKTENWALD, Horst Claus: Die Finanzwirtschaft der Bundesrepublik in der Mitte unseres Jahrhunderts, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 177 (1965), S. 170; DERSELBE: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, in: König, Heinz (Hrsg.): Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 26, Berlin 1962, S. 205; TERHALLE, Fritz: Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden. Eine Einführung in die Staatsfinanzwirtschaft, Berlin 1948, S. 35.

Nimmt der Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt zu, so bedeutet das, "daß die vom Staat seinen Bürgern zur Verfügung gestellten Leistungen stärker steigen als die von den Staatsbürgern selbst beschafften Leistungen" 1).

Die umstrittene Frage, ob das Brutto- oder Nettosozialprodukt zu Marktpreisen oder Faktorkosten die geeignete Grundlage für den Vergleich darstellt, wird im folgenden Kapitel über die "statistischen Probleme" behandelt 2).

Aber auch wenn diese Schwierigkeit überwunden ist, bleibt die Verwendung des Sozialprodukts als Maßstab für die Beurteilung der Ausdehnung der Staatstätigkeit aus verschiedenen Gründen problematisch:

(1) Das Sozialprodukt als volkswirtschaftlicher Gesamtertrag enthält schon den Beitrag des Staates zum Sozialprodukt, der über die Staatsausgaben gemessen und bewertet wird. Folglich ändert sich der Maßstab, an dem die staatliche Aktivität gemessen werden soll - das Sozialprodukt - grundsätzlich mit sich ändernden Staatsausgaben. Je höher die Quote der Staatsausgaben am Sozialprodukt ist, um so bedingter wird die Aussage über eine Zunahme des staatlichen Sektors 3).

(2) Im Begriff der Staatsausgaben sind die Transferausgaben - Sozialleistungen und Subventionen - enthalten, die keine Komponenten des Sozialprodukts darstellen. Die Relation Staatsausgaben-Sozialprodukt erfaßt deshalb weder die eigentlichen Leistungen der Regierung, noch zeigt sie den für den Kollektivbedarf beanspruchten Teil des Staates an den nationalen Produktivkräften auf 4). Denn die Trans-

1) PÜTZ, Theodor: a.a.O., S. 51.

2) Vgl. S. 27

3) Vgl. RECKTENWALD, Horst Claus: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, a.a.O., S. 206.

4) Vgl. RECKTENWALD, Horst Claus: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, a.a.O., S. 206.

ferausgaben bedeuten keine Inanspruchnahme der gesellschaftlichen Ressourcen durch den Staat; es findet lediglich eine Einkommensumschichtung statt, bei der der Staat die den privaten Einkommensbeziehern fortgenommenen Einkommensteile an deren privaten Haushalten und Unternehmen wieder zuleitet 1). Deshalb können mit diesem Maßstab nicht die Anteile von öffentlichen und privater Wirtschaft umschrieben werden. Eben- sowenig kann die Schlußfolgerung gezogen werden: der Staat nehme einen bestimmten Teil des Sozialprodukts für sich in Anspruch, wenn der Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt diesen Wert ergibt 2). Aus diesen Gründen lehnt Johannes Koulis die Verwendung dieses Maßstabs zur Messung der staatlichen Aktivität völlig ab 3).

Läßt man aber die Transferausgaben aus dem Staatsausgabenbegriff heraus, so ist das übrige Verhältnis kein Indikator mehr für Veränderungen des Einflusses des öffentlichen Sektors auf die wirtschaftlichen Entscheidungen der Gesellschaft. Denn ein Teil der staatlichen Ausgabenwirkungen und Entzugseffekte würde vernachlässigt; die Transferausgaben müssen ja finanziert werden und verschoben außerdem die Kontrolle über die nationalen Produktivkräfte auf andere Haushalte und Unternehmen 4).

Dennoch erweist sich dieser Vergleichsmaßstab - Verhältnis der Staatsausgaben zum Sozialprodukt - als nützlich: Er erlaubt eine Aussage darüber, welche unmittelbare Kontrolle der Staat über Teile des Sozialprodukts, und zwar sowohl hinsichtlich der Verwendung des Einkommens als auch der Verteilung der gesamtwirtschaftlichen Produktivkräfte ausübt 5). Außerdem ist dieser

1) Vgl. COLM, Gerhard: Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben. Ein Beitrag zur Finanztheorie, Tübingen 1927, S. 79.

2) Vgl. LITTMANN, Konrad: Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivität in der Bundesrepublik Deutschland 1950-1970, a.a.O., S. 790.

3) Vgl. KOULIS, Johannes: a.a.O., S. 14 ff.

4) Vgl. PEACOCK, Alan T. und WISEMAN, Jack: The Compilation of Statistics, a.a.O., S. 272.

5) Vgl. DUE, John F.: Government Finance. An Economic Analysis, 3. Aufl., 1. Abdruck, Homewood/Ill. 1963, S. 433.

Maßstab sehr gut geeignet, den Trend der relativen Größe des staatlichen Sektors über längere Zeiträume hinweg zu verfolgen 1). Aus diesem Grunde soll auch in dieser Arbeit - trotz der aufgezeigten Problematik - von einer Zunahme der Staatstätigkeit gesprochen werden, wenn der Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt steigt.

III. Staatsausgaben pro Kopf der Bevölkerung

Weil der Ansatz: Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt so problematisch ist, werden in der Literatur noch andere Vergleichsmaßstäbe benutzt, um eine relative Zunahme der Staatstätigkeit festzustellen:

- die Staatsausgaben pro Kopf der Bevölkerung
- der Bezug auf einzelne Faktoren wie Beschäftigte, Kapitalausrüstung, Käufe von Gütern und Diensten 2).

Die Pro-Kopf-Staatsausgaben sind eigentlich kein Maßstab, um Veränderungen zwischen privatem und öffentlichem Sektor festzustellen, denn bei einer Zunahme der Pro-Kopf-Staatsausgaben kann das Größenverhältnis zwischen staatlichem und privatem Sektor konstant bleiben, wenn das Sozialprodukt steigt und dadurch keine Mehrbelastung der Bevölkerung durch den Staat eintritt 3). Wenn auch diesem Maßstab Probleme anhaften 4), so ist er doch dazu geeignet mitzuhelfen, bestimmte Aspekte des Problems der Entwicklung und Struktur der Staatsausgaben, besonders die Frage nach den Ursachen steigender Staatstätigkeit, näher zu beleuchten. Wie oben schon erwähnt, soll durch die Be-

1) Vgl. DUE, John F.: Government Finance. Economics of the Public Sector, 4. Aufl., 1. Abdruck, Homewood/ILL. 1968, S. 124.

2) Vgl. RECKTENWALD, Horst Claus: Die Finanzwirtschaft der Bundesrepublik in der Mitte unseres Jahrhunderts, a.a.O., S. 170.

3) Vgl. FLÜRSCH, Peter C.: Das Problem volkswirtschaftlicher und finanzwirtschaftlicher Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung, Winterthur 1957, S. 21.

4) Vgl. TERHALLE, Fritz: Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden. Eine Einführung in die Staatsfinanzwirtschaft, a.a.O., S. 35.

trachtung der Pro-Kopf-Staatsausgaben das Bevölkerungswachstum als Ursache steigender Staatstätigkeit ausgeschlossen werden.

IV. Messung der staatlichen Aktivität an der Beanspruchung einzelner Produktionsfaktoren

Die staatliche Aktivität an der Beanspruchung einzelner Produktionsfaktoren durch den Staat wie Beschäftigte, Kapitalausrüstung, Käufe von Gütern und Diensten zu messen, geschieht in Deutschland relativ selten. Das liegt insbesondere an den fehlenden statistischen Unterlagen für eine solche Analyse 1). Für unsere Fragestellung wäre aber eine solche Bezugsgröße sehr gut geeignet, "die unmittelbare und mittelbare Inanspruchnahme von Hilfsquellen der Nation durch den Staat auszudrücken, kurz ...den sogenannten i n p u t real zu erfassen" 2).

Neuerdings finden sich auch in Deutschland Ansätze dieser Methode, wenn die Tätigkeit des Staates durch den Anteil der im öffentlichen Dienst Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung, an den Erwerbstätigen oder den Beschäftigten gemessen wird 3). Auf diesen Maßstab zur Feststellung dieser Ausdehnung der Staatstätigkeit soll in dieser Arbeit verzichtet werden, weil die statistischen Unterlagen sehr lückenhaft sind und auf wechselnden Berechnungsmethoden beruhen.

1) Vgl. RECKTENWALD, Horst Claus: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, a.a.O., S. 206.

2) RECKTENWALD, Horst Claus: Die Finanzwirtschaft der Bundesrepublik in der Mitte unseres Jahrhunderts, a.a.O., S. 170, Hervorhebung im Original. Solomon FABRICANT wählt in seiner Untersuchung: The Trend of Government Activity in the United States since 1900, Publications of the National Bureau of Economic Research, Inc., Nr. 56, New York 1952, diesen Weg.

3) Vgl. RECKTENWALD, Horst Claus: Die Finanzwirtschaft der Bundesrepublik in der Mitte unseres Jahrhunderts, a.a.O., S. 162; LITTMANN, Konrad: Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivität in der Bundesrepublik Deutschland 1950-1970, a.a.O., S. 763 f.

V. Schlußfolgerung

Aus den bisherigen Ausführungen wird ersichtlich, daß jede Größe nur jeweils bestimmte Aspekte des Wachstums der Staatsausgaben zu beleuchten vermag 1). Es gibt keinen Maßstab, der völlig frei von Unklarheiten ist und allen Zwecken genügt. Das kann nicht bedeuten, diese Meßgrößen für den staatlichen Sektor nicht zu benutzen; man muß sich nur über ihre Mängel und ihre Aussagefähigkeit klar sein. Da kein Maßstab ideal und für alle Zwecke gleich gut geeignet ist, empfiehlt es sich, die verschiedenen dargestellten Maßstäbe anzuwenden, will man das Problem wachsender Staatsausgaben statistisch von verschiedenen Seiten her untersuchen und auf diese Weise ein einigermaßen zutreffendes realistisches Bild der Entwicklung der Staatstätigkeit zeichnen.

C. Maßstab zur Erklärung struktureller Verschiebungen der Staatsausgaben

Eine statistische Untersuchung der strukturellen Verschiebungen in den Staatsaufgaben und Staatsausgaben verlangt die Klärung der Frage, wie die Staatsausgaben für diesen Zweck untergliedert werden sollen.

Will man den Funktionswandel des Staates und der staatlichen Tätigkeit aufzeigen, so müssen die öffentlichen Ausgaben nach politisch relevanten Gesichtspunkten, d.h. nach zusammengehörenden Aufgabengebieten eingeteilt werden 2). Eine solche Gliederung der Staatsausgaben gibt einen Überblick über die einzelnen staatlichen Aufgabengebiete und zeigt zugleich ihre politische Bedeutung in den verschiedenen zeitlichen Perioden auf. Diese Einteilung der öffentlichen Ausgaben nach den staatlichen Funktionen gewährt außerdem einen Einblick in die Wandlungen

1) Vgl. TERHALLE, Fritz: Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, a.a.O., S. 35.

2) Vgl. EHRLICHER, Werner unter Mitarbeit von D. Cansier und E.-A. Grammann: Die Finanzwissenschaft, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre (hrsg.v. W. Ehrlicher u.a.), Bd. 2, Göttingen 1968. S. 367 f.

der Staatstätigkeit, und zwar werden sowohl die neuen Aufgaben als auch die Gewichtsverlagerungen zwischen den einzelnen Aufgabengebieten erkennbar. Dadurch läßt sich auch auf die wesentlichen Ursachen steigender Staatstätigkeit schließen 1).

Die wichtigsten großen Aufgabengebiete und Ausgabenfunktionen, die wir unterscheiden wollen, sind:

1. Zentrale Verwaltung, Staats- und Rechtssicherheit
2. Verteidigung und Kriegsfolgelasten (ohne soziale)
3. Bildungswesen
4. Sozialausgaben
5. Wirtschaftsförderung und Wirtschaftliche Entwicklung
6. Schuldendienst 2)

Durch weitere Zusammenfassung läßt sich auch Wagners Einteilung in Ausgaben für den Rechts- und Machtzweck (Position 1 und 2) und Ausgaben für den Kultur- und Wohlfahrtszweck (Positionen 3 bis 5) leicht erreichen.

Bei dieser Einteilung der Staatsausgaben nach funktionalen Gesichtspunkten werden nur die Ausgaben der Gebietskörperschaften einschließlich des Lastenausgleichsfonds und des ERP-Sondervermögens berücksichtigt, um größere statistische Schwierigkeiten zu vermeiden. Im Exkurs werden die Ausgaben der Sozialversicherung den Sozialausgaben zugerechnet.

2. Kapitel: Statistische Probleme

Bei einer Realanalyse der säkularen Entwicklung der Staatsausgaben ergibt sich neben den konzeptionsbedingten Problemen noch eine Reihe von Schwierigkeiten, die mit den statistischen Unterlagen zusammenhängt und den zeitlichen Vergleich der Zahlenangaben erheblich erschwert. Es handelt sich einmal um echte

1) Vgl. RECKTENWALD, Horst Claus: Die Finanzwirtschaft der Bundesrepublik in der Mitte unseres Jahrhunderts, a.a.O., S. 175.

2) Eine genauere Untergliederung findet sich im ANHANG, S. 192.

Mängel im aufbereiteten statistischen Material und zum anderen um Probleme, die entstehen, wenn die begriffsmäßige Konzeption auf das statistische Material angewandt wird. Soweit diese Probleme schon im vorangegangenen Kapitel behandelt worden sind, wie die statistische Erfassung der öffentlichen Unternehmungen und Son- dervermögen u.ä., wird darauf verzichtet, sie hier noch einmal zu erwähnen.

A. Probleme der Zeitreihen und der zeitlichen Vergleichbarkeit

I. Mängel im statistischen Material

Ein wesentliches Problem jeder Arbeit, die es mit einem zeitli- chen Vergleich von Zahlenangaben zu tun hat, besteht darin, konsistente chronologische Zeitreihen über den gesamten Unter- suchungszeitraum hinweg zu konstruieren. Für eine Zeit von fast siebzig Jahren zeigen sich bald große Mängel in den statistischen Reihen, die es nur zulassen, ein recht vages Bild der Entwick- lung und Struktur der Staatsausgaben zu zeichnen, die aber kaum ausreichen, um Einzelheiten zu charakterisieren und zu bestäti- gen.

Es gibt Lücken in den statistischen Unterlagen. So liegen z.B. über die Haushaltsrechnungen des Deutschen Reiches nur bis 1932 Ergebnisse vor. Für spätere Jahre wurde der Haushaltsabschluß nicht mehr veröffentlicht 1). Ebensovienig sind für die Kriegs- jahre finanzstatistische Ergebnisse zu bekommen. Aber das ist nicht so bedeutsam, weil die Zahlen über die Kriegszeit nicht zur Beantwortung der Frage, ob eine Ausdehnung der Staats- tätigkeit stattgefunden hat, herangezogen werden können.

Außer Lücken im statistischen Material stellt man Veränderungen in der statistischen Methodik fest. Das betrifft z.B. die Behand-

1) Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT: (Hrsg.): Statistik der Bundesre- publik Deutschland, Bd. 59: Die öffentliche Finanzwirtschaft in den Rechnungsjahren 1948-1954, Wiesbaden 1957, S. 9.

lung des Erwerbsvermögens, die Bereinigung von Doppelzählungen 1) und das ERP-Sondervermögen 2).

Generell läßt sich sagen, daß neue finanzpolitische Willensträ- ger das statistische Bild so verändern, daß ein zeitlicher Ver- gleich der Gesamtperiode nur recht schwer möglich ist 3).

Die finanzstatistischen Ergebnisse weisen um 1913 einen Bruch aus. Erst seit dem liegen Zahlen in einer für alle Gebietskör- perschaften vergleichbaren Form vor, und erst seit diesem Zeit- punkt existieren Zahlen über die öffentlichen Ausgaben, die auch mit der Zeit nach dem 1. Weltkrieg vergleichbar sind. Aus die- sem Grunde empfiehlt es sich, die Realanalyse erst mit dem Jahr 1913 zu beginnen 4).

Da bis 1914 keine größeren Aufgabenverschiebungen zwischen den einzelnen Aufgabenträgern stattfanden, soll das letzte Frie- densjahr vor dem 1. Weltkrieg stellvertretend für die Epoche des Deutschen Reiches stehen.

II. Berücksichtigung von Gebietsveränderungen

Ein weiteres Problem der statistischen Untersuchung besteht da- rin, daß Deutschland mehrere größere Gebietsveränderungen er- lebt hat, welche die Beurteilung der Entwicklung der Staats- ausgaben erschweren. Aus diesem Grunde wird die Entwicklung der Staatsausgaben während verschiedener Perioden betrachtet.

1) Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Stat. BFD, Bd. 59, a.a.O., S. 9 und 11.

2) Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Statistik der Bundes- republik Deutschland, Bd. 163: Die staatlichen Finanzen im Rechnungsjahr 1954, Wiesbaden 1956, S. 37.

3) Vgl. LITTMANN, Konrad: Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivität in der Bundesrepublik Deutschland 1950-1970, a.a.O., S. 793 und RECKTENWALD, Horst Claus: Die Finanzwirtschaft der Bundesrepublik in der Mitte un- seres Jahrhunderts, a.a.O., S. 274.

4) Vgl. LANGFRISTIGE ENTWICKLUNGSTENDENZEN der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik, Jg. 1965, S. 607.

Die einzelnen Zeitabschnitte ergeben sich auf Grund der natürlichen Einschnitte durch die beiden Weltkriege, die zudem noch mit einem Wechsel im politischen Regime einhergingen.

Die Veränderungen des Staatsgebietes berühren jedoch nicht nur die Zahlen über die Staatsausgaben, sondern auch die über das Sozialprodukt und die Bevölkerung. Dennoch wird angenommen, daß die Staatsausgaben pro Kopf der Bevölkerung und der Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt während sämtlicher Perioden vergleichbar sind 1).

III. Probleme im Zusammenhang mit der funktionalen Ausgaben-Gliederung

Schwierigkeiten ergeben sich auch bei der statistischen Darstellung der Strukturverschiebungen innerhalb der Staatsausgaben. Unterscheidet man nur wenige große Aufgabengebiete, so besteht die Gefahr der Fehlinterpretation, weil Sonderbewegungen einzelner Verwaltungszweige nicht erkannt werden und/oder von der Ausgabenentwicklung der großen Aufgabengebiete überlagert werden. Das veranlaßt uns, bei der Arbeit erst eine Vielzahl von Aufgabengebieten zu unterscheiden und diese Zahlen dann später zu wenigen großen Aufgabengebieten zusammenzufassen. Außerdem spielen die Probleme der Gebietsveränderungen und Geldwert-schwankungen gerade bei den Strukturverschiebungen eine große Rolle 2). Gebietsveränderungen können, wenn sie wie im Falle Deutschlands nach dem 2. Weltkrieg einen Flüchtlings- und Vertriebenezustrom von gewaltigem Ausmaß auslösen, eine Erhöhung der entsprechenden Ausgabenpositionen bewirken.

Daneben erschweren auch Änderungen in der Verbuchung einzelner Ausgabeposten den zeitlichen Vergleich der Zahlenangaben.

1) Vgl. zu diesem Problem die ausführlichen Erörterungen bei ANDIC, Suphan und VEVERKA, Jindrich: The Growth of Government Expenditure in Germany since the Unification, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 23 (1963/64), S. 171 und 175.

2) Vgl. LANGFRISTIGE ENTWICKLUNGSTENDENZEN in der öffentlichen Finanzwirtschaft, a.a.O., S. 609.

B. Ökonomische Probleme

I. Wahl eines geeigneten Sozialproduktsbegriffs

Wählt man den Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt als Vergleichsmaßstab für die langfristige Entwicklung der Staatsausgaben, so ergibt sich die Frage, ob man das Brutto- oder Nettosozialprodukt zu Marktpreisen oder Faktorkosten benutzen soll.

Will man die staatliche Aktivität an der Inanspruchnahme der verfügbaren Ressourcen messen oder am gesamten materiellen Wohlstand, so ist das Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen nach Ansicht von Peacock und Wiseman nicht der richtige Maßstab. Hier bietet sich das Nettosozialprodukt zu Faktorkosten, das Volkseinkommen, als beste Vergleichsgröße an 1).

Jedoch stellen die Abschreibungen und besonders die Abschreibungen auf die staatlichen Investitionen ein schwieriges Problem dar, so daß deshalb gerne das Bruttosozialprodukt zu Faktorkosten als Vergleichsmaßstab gewählt wird. Aber auch dieses Maß besitzt statistische Schwierigkeiten: Es enthält nicht die indirekten Steuern und Subventionen und deshalb ist nach Meinung von Peacock und Wiseman erst eine klare Definition der indirekten Steuern und Subventionen nötig, ehe diese Größen vom Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen abgezogen werden können 2).

Der Begriff des Bruttosozialprodukts zu Faktorkosten enthält also ebenso statistische Schwierigkeiten wie der Begriff des Bruttosozialprodukts zu Marktpreisen. Da in diesem Zusammenhang der ideale Sozialproduktsbegriff nicht angegeben werden kann, werden die Staatsausgaben einmal mit dem Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen und einmal mit dem Nettosozialprodukt zu Faktorkosten verglichen.

1) Vgl. PEACOCK, Alan T. und WISEMAN, Jack: The Compilation of Statistics, a.a.O., S. 274.

2) Vgl. PEACOCK, Alan T. und WISEMAN, Jack: The Compilation of Statistics, a.a.O., S. 274.

II. Eliminierung der Geldwertchwankungen

Auch bei der Eliminierung der Geldwertchwankungen in den Staatsausgaben ergeben sich statistisch bedeutsame Probleme.

Bei den Staatsausgaben gibt es keinen direkten Bewertungsmaßstab für den output an öffentlichen Diensten, weil kein Preis für das Staatsprodukt existiert. Zur Deflation der Staatsausgaben kann man deshalb nur einen Preisindex anwenden, der von anderen Zeitreihen abgeleitet ist 1). Häufig wird in diesem Zusammenhang der Preisindex der Lebenshaltung und der Preisindex des Bruttosozialprodukts verwendet. Damit entsteht die Frage, ob diese Preisindizes geeignet sind, die Preissteigerungen in den Staatsausgaben richtig wiederzugeben.

Wählt man den Preisindex der Lebenshaltung, so überschätzt man den Betrag der öffentlich produzierten Güter und Dienstleistungen 2), denn dieser Preisindex berücksichtigt nur den privaten Verbrauch. Im Gegensatz dazu enthält der Preisindex des Bruttosozialprodukts 3) alle Komponenten des Sozialprodukts 4). Aus diesem Preisindex läßt sich ableiten, inwieweit sich die Preise für die Gesamtheit der Produktionsfaktoren verändert haben.

Deflationiert man die Staatsausgaben mit dem Preisindex des Bruttosozialprodukts, so gibt dieser Preisindex den langfristigen Trend der Preisentwicklung so lange korrekt wieder, wie die Produktivitätsveränderungen und Veränderungen in der Fak-

- 1) Vgl. ANDIC, Suphan und VEVERKA, Jindrich: a.a.O., S. 177.
- 2) Vgl. ANDIC, Suphan und VEVERKA, Jindrich: a.a.O., S. 182.
- 3) Man erhält diesen Preisindex durch Division, des nominalen Bruttosozialprodukts durch das reale Bruttosozialprodukt.
- 4) Der Preisindex des BSP bezieht sich auf die Preisentwicklung aller in die endgültige Verwendung eingehender Waren und Dienstleistungen, soweit sie mit der Preis- und Kostenentwicklung im Inland im Zusammenhang stehen. Vgl. BARTEILS, Hildegard: Preisindex in der Sozialproduktberechnung, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik, Jg. 1963, S. 15.

torentlohnung im privaten und öffentlichen Sektor übereinstimmen. Denn mit der Anwendung eines Index des privaten output wird zugleich eine identische Produktivitätsveränderung beider Sektoren angenommen 1).

Außer dem Problem der Wahl eines geeigneten Preisindex tauchen zugleich die Schwierigkeiten jeder Indexrechnung auf. Für einen Zeitraum von über sechzig Jahren wird ein mehrfacher Wechsel in der Bezugsbasis erforderlich, so daß eine durchgehende Vergleichbarkeit der Zeitreihen nicht gewährleistet ist. Außerdem zeigt die Erfahrung, daß die Staatsausgaben einer Geldwertverschlechterung mit einer zeitlichen Verzögerung nachfolgen, weil Löhne und Gehälter der im öffentlichen Dienst Beschäftigten sich nur langsam einem gestiegenen Lohn- und Lebenskostenniveau anpassen.

Wegen dieser vielseitigen Schwierigkeiten verzichten einige Autoren überhaupt darauf, die Preisveränderungen auszuschalten 2) oder geben nur eine grobe Schätzung dieser Einflußgröße des Wachstums öffentlicher Ausgaben 3). In dieser Arbeit sollen die Geldwertchwankungen aber zumindest bei der Betrachtung der Gesamtausgaben und ihres Entwicklungstrends eliminiert werden. Dagegen wollen wir bei der Darstellung der Strukturverschiebungen wegen der statistischen Schwierigkeiten darauf verzichten.

- 1) Vgl. ANDIC, Suphan und VEVERKA, Jindrich: a.a.O., S. 177.
- 2) Vgl. RECKTENWALD, Horst Claus: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, a.a.O., S. 206, Fußnote 21.
- 3) Vgl. LANGFRISTIGE ENTWICKLUNGSTENDENZEN in der öffentlichen Finanzwirtschaft, a.a.O., S. 607.

Zweiter Teil: Die säkulare Entwicklung der Staatsausgaben

1. Kapitel: Die Gesamtausgaben und ihr Entwicklungstrend

In diesem Kapitel wird das statistische Bild der Entwicklung der Staatsausgaben insgesamt betrachtet und analysiert, um daraus ein erstes Ergebnis über die Ausdehnung des öffentlichen Sektors und ihr Ausmaß ableiten zu können.

Dabei muß sogleich eine grundlegende Schwierigkeit erwähnt werden: Die Zunahme der Staatsausgaben ist stets im Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Wachstum zu sehen, mit dem sie aufs engste verbunden ist ¹⁾. Die Staatsausgaben steigen in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums absolut und relativ betrachtet. Während sie früher infolge der vom öffentlichen Verband betriebenen Parallelpolitik (fiscal perversity) bei rückläufiger Konjunktur gedrosselt wurden, nehmen sie heute auf Grund der antizyklischen Finanz- und Konjunkturpolitik im Konjunkturabschwung besonders stark zu, dagegen wird im Konjunkturaufschwung versucht, die Zuwachsraten der öffentlichen Ausgaben zu verringern ²⁾.

Die Beziehung zwischen der Entwicklung der Staatsausgaben und dem Wirtschaftswachstum ist jedoch wechselseitig, und es läßt sich nicht angeben, was während der einzelnen Perioden jeweils Ursache und was Wirkung ist ³⁾. Bei unserem Steuersystem bewirkt ein wachsendes Sozialprodukt eine Zunahme der staatlichen Einnahmen und damit regelmäßig - wenigstens bis zur Praktizierung der antizyklischen Finanz- und Konjunkturpolitik - eine Erhöhung der Staatsausgaben. Die Verausgabung der staatlichen Mittel führt ihrerseits wieder zu wirtschaftlichem Wachstum, gerade in jüngster Zeit, in der die Staatsausgaben besonders im

1) Vgl. ANDIC, Suphan und VEVERKA, Jindrich: a.a.O., S. 182.

2) Dieser Wandel in der staatlichen Finanzpolitik wird im dritten Kapitel eingehender behandelt.

3) Vgl. RECKTENWALD, Horst Claus: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, a.a.O., S. 204.

Konjunkturabschwung mit dem Ziel der Stützung und Förderung des Wirtschaftswachstums eingesetzt werden.

A. Die Periode vor dem 1. Weltkrieg

Für die Zeit zwischen 1900 und 1913 liegt - wie bereits erwähnt - kein amtliches Zahlenmaterial vor, das mit den statistischen Ergebnissen späterer Jahre vergleichbar ist. Deshalb soll die Entwicklung der Staatsausgaben während dieser Periode auf Grund von Beschreibungen anderer Autoren, die sich mit dem gleichen Problemkreis befassen, kurz wiedergegeben werden.

Allgemein wird das Jahrzehnt bis zum 1. Weltkrieg als eine Zeit wirtschaftlichen Aufschwungs bezeichnet. Das Sozialprodukt wächst nominal und real gesehen. Andic und Veverka geben für den Zeitraum 1900-1913 eine Verdoppelung des Sozialprodukts pro Kopf der Bevölkerung an ¹⁾. Begleitet wird das Wachstum von einer Zunahme der Staatsausgaben. In der genannten Periode steigt der Anteil der Staatsausgaben am Volkseinkommen von etwa 7,5% auf 15,7% ²⁾.

Nach übereinstimmender Meinung verschiedener Autoren ist der Staatsausgabenanteil am Volkseinkommen von 15-16% als relativ niedrig anzusehen, wenn man bedenkt, welche großen wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen während dieses Zeitraums stattgefunden haben ³⁾.

Politischer und wirtschaftlicher Liberalismus, d.h. das politische Kräfteverhältnis zwischen den Gebietskörperschaften und die noch herrschende Auffassung von der wirtschaftlichen Abstinnenz des Staates waren die Faktoren, die - wie wir später eingehender sehen werden - eine größere Ausdehnung des staatlichen Sektors verhinderten.

Am Ende dieser Periode konstanter wirtschaftlicher Expansion

1) Vgl. ANDIC, Suphan und VEVERKA, Jindrich: a.a.O., S. 188.

2) Vgl. ANDIC, Suphan und VEVERKA, Jindrich: a.a.O., S. 188. Diesen Prozentsätzen liegen die unmittelbaren Ausgaben der Gebietskörperschaften zugrunde. Vgl. ANHANG, S.191.

3) Vgl. ANDIC, Suphan und VEVERKA, Jindrich: a.a.O., S. 188 f.

kann die Staatstätigkeit mit folgenden Zahlenangaben gekennzeichnet werden: Die unmittelbaren Ausgaben ¹⁾ betragen 7,2 Mrd. M (Tab.1, S.42); pro Kopf der Bevölkerung (Tab.2, S.44) erreichen sie eine Höhe von 107 M; der Anteil der unmittelbaren Ausgaben am Volkseinkommen (Tab.3, S.46) beträgt 15,7%.

B. Die Periode der Zwischenkriegszeit

Die auf den 1. Weltkrieg folgenden zwei Jahrzehnte, insbesondere die Jahre 1925 bis 1936 zeigen bezüglich der Entwicklung der öffentlichen Ausgaben ein völlig neues, verändertes Bild gegenüber der Zeit zu Beginn des Jahrhunderts.

Die Periode als ganzes charakterisiert ein geringes Wirtschaftswachstum und eine schnelle Ausdehnung des öffentlichen Sektors (Abb. 1-3 und Tab. 1-3, S.42-46). Das Volkseinkommen steigt von 57,4 Mrd. RM im Jahre 1925 auf 63,9 Mrd. RM 1936, also um lediglich 10% während eines vollen Jahrzehnts. Der Anteil der Staatsausgaben am Volkseinkommen steigt während des gleichen Zeitraums von 25,2% auf 34,9% d.h. die Staatsausgaben steigen während dieser Periode wesentlich schneller als das Sozialprodukt.

I. Phase 1919 1925

Für die Kriegsjahre 1914 - 1918, die unmittelbaren Nachkriegsjahre und die Zeit der großen Inflation liegt kein brauchbares Zahlenmaterial vor. Diese Zahlen sind auch insofern von geringem Interesse, als allgemein Übereinstimmung darüber herrscht, daß Kriege die Staatsausgaben sprunghaft erhöhen und dies keiner weiteren Erklärung bedarf. Ein ähnliches Phänomen in seiner Auswirkung auf die öffentlichen Ausgaben und in seiner Interpretation stellt die große Inflation nach dem 1. Weltkrieg dar. Sie entstellt die Zahlen über die Staatsausgaben so stark, daß das Jahr 1925 als Beginn der Nachkriegserholung zum ersten Jahr der

1) Vgl. zur Definition der unmittelbaren Ausgaben ANHANG, S.191.

Zwischenkriegsperiode gewählt wird.

Die Betrachtung und statistische Analyse der Jahre 1918 - 1924 ist auch noch aus einem anderen Grund von geringerem Wert für die Fragestellung der Arbeit: Die aus kriegs- und unmittelbaren Nachkriegsjahren sowie der großen Inflation resultierenden Staatsausgaben werden im Hinblick auf eine Ausdehnung der Staatstätigkeit als außergewöhnliche, exogen wirkende Faktoren angesehen, das Ziel der Arbeit besteht aber in erster Linie darin, die endogenen, während des gesamten Betrachtungszeitraums wirksamen Komponenten einer Ausgabenausdehnung herauszuarbeiten.

II. Phase 1925 - 1930

Im Jahr 1925 betragen die nominalen Staatsausgaben 14,5 Mrd. RM (Tab.1, S.42). Gegenüber 1913, dem Vergleichsjahr für die Periode vor dem 1. Weltkrieg, ist eine Verdoppelung festzustellen. Ebenso haben sich die Pro-Kopf-Staatsausgaben (Tab.2, S.44) mit einer Erhöhung auf 229 RM etwas mehr als verdoppelt. Auch das dritte Kriterium zur Messung der Ausdehnung der Staatstätigkeit zeigt gegenüber 1913 einen Niveauanstieg: Der Anteil der Staatsausgaben am Volkseinkommen (Tab.3, S.46) ist von 15,7% auf 25,2% gestiegen. Gegenüber der ersten Betrachtungsperiode ist demnach eindeutig ein Wachstum der öffentlichen Ausgaben festzustellen. Das Niveau der Staatsausgaben im Jahre 1925 spiegelt offensichtlich die ökonomischen, sozialen und politischen Konsequenzen der Jahre nach dem 1. Weltkrieg wider ¹⁾.

Von 1925 - 1929 erlebt die deutsche Wirtschaft einen Aufschwung, in dessen Verlauf auch die Staatsausgaben weiter zunehmen und zwar nominal und real (Abb.1, S.41) und auch pro Kopf der Bevölkerung (Abb.2, S.43) ebenso wie am Anteil der Staatsausgaben am Volkseinkommen gemessen (Abb.3, S.45). Der Höhepunkt des Ausgabenwachstums ist für die nominale und reale Ausgabenentwicklung 1929/30 erreicht.

1) Vgl. ANDIC, Suphan und VEVERKA, Jindrich: a.a.O., S. 192.

Am Index (1925 = 100) gemessen (Tab.4, S.47) steigen die Staatsausgaben während der Phase 1925 - 1929/30 von 100 auf 145 im Jahre 1929 bzw. 140 im Jahre 1930. Das reale Ausgabenwachstum ist etwas geringer. Der Index zeigt eine Zunahme von 100 auf 134 (1930). Der Anteil der Staatsausgaben am Volkseinkommen ist 1930 auf 30,7% gestiegen. Auch während des wirtschaftlichen Aufschwungs steigen die Staatsausgaben also stärker als das Sozialprodukt.

III. Phase 1930 - 1932

Die nächste Phase dieser zweiten Betrachtungsperiode ist die Zeit der Weltwirtschaftskrise. Sie ist gekennzeichnet durch eine Depression mit negativen Wachstumsraten des Sozialprodukts. Auch die Staatsausgaben sinken in dieser Zeit, und zwar absolut (Abb. 1, S.41) und pro Kopf der Bevölkerung (Abb.2, S.43) gemessen, aber mit einer geringeren Rate als das Sozialprodukt. Daraus folgt unmittelbar, daß der Anteil der Staatsausgaben am Volkseinkommen sich weiter erhöht (Abb.3, S.45).

Auf dem Höhepunkt der Krise 1932/33 beträgt der Anteil der Staatsausgaben am Volkseinkommen 34%. Der höchste Prozentsatz mit 35,5% wird jedoch erst 1934 erreicht (Tab.3, S.46), bleibt aber trotz dieser Größenordnung beträchtlich unter dem Niveau der Zeit nach dem 2. Weltkrieg.

IV. Phase 1933 - 1938

Die Zeit des Dritten Reiches ist charakterisiert durch eine wirtschaftliche Erholung. Die Sozialproduktgrößen (Tab.3, S.46) erreichen bis 1936, dem letzten Vergleichsjahr der Zwischenkriegsperiode, allerdings noch nicht wieder ihren Höchststand von 1929.

Begleitet wird das Wirtschaftswachstum von einem Wiederanstieg der öffentlichen Ausgaben. Sie haben nominal gesehen (Abb.1, S.41) im Jahre 1936 mit 22,3 Mrd. RM fast wieder das Niveau des Jahres 1930 erreicht. Real gemessen (Abb.1, S.41) ist sogar ein

stärkerer Ausgabenzuwachs zu verzeichnen (Tab.1, S.42). Auch die pro-Kopf-Staatsausgaben (Tab.2, S.44) erreichen 1936 mit 331 RM wieder das Niveau der Zeit vor der Weltwirtschaftskrise.

Erhält die Entwicklung der Staatsausgaben in den Jahren 1930 - 1932 ihr besonderes Gesicht auf Grund der Weltwirtschaftskrise und ihrer Begleitumstände, so ist die Zunahme der Staatstätigkeit während des Dritten Reiches für die Zeit 1933 - 1936 auf die staatliche Interventionspolitik zurückzuführen und für die ¹⁾ späteren Jahre das Ergebnis der Aufrüstungspolitik der Regierung.

C. Die Periode nach dem 2. Weltkrieg

Mit dem Ende des 2. Weltkriegs bricht hinsichtlich der Entwicklung der Staatsausgaben sowie der wirtschaftlichen Entwicklung eine völlig neue Periode (1950 - 1967) an.

Das Volkseinkommen und das Bruttosozialprodukt nehmen von 1950 bis 1967 um das 4,5fache (Tab.3, S.46), die nominalen Staatsausgaben um etwas mehr als das 5,5fache (Tab.1, S.42) zu ²⁾. Der Anteil der Staatsausgaben am Volkseinkommen steigt während der Jahre 1950 bis 1967 von 37,5% auf 45,6% (Tab. 3 und Abb. 3, S.46 und 45).

Um die Entwicklung des staatlichen Sektors durchsichtiger und auch entgegengesetzte Entwicklungen deutlich machen zu können, wird die Periode nach dem 2. Weltkrieg in mehrere Phasen eingeteilt, die im großen und ganzen den Wachstumszyklen des Sozialprodukts entsprechen.

I. Phase 1950 - 1956

Wie 1925, dem ersten Vergleichsjahr für die Periode der Zwischenkriegszeit, so ist auch 1950, dem ersten Jahr der Periode nach dem 2. Weltkrieg, eine Steigerung der nominalen Staatsaus-

1) Vgl. LANGFRISTIGE ENTWICKLUNGSTENDENZEN der öffentlichen Finanzwirtschaft: a.a.O., S. 608.

2) Vgl. auch Abb. 1, S.41.

gaben und eine Erhöhung des Staatsanteils am Sozialprodukt gegenüber der Vorkriegszeit festzustellen.

Jedoch weisen die nominalen Staatsausgaben 1950 mit rund 29 Mrd. DM nur eine Steigerung um rund 30% gegenüber 1936 aus, während der Zuwachs nach dem 1. Weltkrieg 100% betragen hatte (Tab. 1, S. 42). Im gleichen Zeitraum steigen die Anteilsätze der Staatsausgaben am Volkseinkommen von 34,9% auf 37,5%. Auch hier manifestiert sich eindeutig ein Anstieg, der wesentlich geringer als in dem Vergleichsjahr nach dem 1. Weltkrieg ist.

Von 1950 - 1956 erlebt die Bundesrepublik den ersten Nachkriegsaufschwung, in dessen Verlauf auch die Staatsausgaben ansteigen. Am Index (1950 = 100) gemessen ist nominal eine Erhöhung von 100 auf 208 zu verzeichnen, real gesehen immerhin eine auf 178 (Tab. 4, S. 47). Pro Kopf der Bevölkerung beträgt der Anstieg rund 572 DM (Tab. 2, S. 44). Die Zunahme der öffentlichen Ausgaben ist die Folge der finanziellen Nachwirkungen des Krieges und auf soziale und wirtschaftliche Notstände zurückzuführen.

Betrachtet man dagegen den Anteil der Staatsausgaben am Volkseinkommen, der in dieser Phase zwischen 37,5% und 37,8% schwankt und der im Durchschnitt gesehen als relativ konstant bezeichnet werden kann, so läßt sich sagen: Der staatliche Sektor hat sich in diesen fünf Jahren nicht ausgedehnt.

II. Phase 1956 - 1961

Die zweite Phase des dritten Untersuchungszeitraums zeigt keine grundlegende Veränderung der eben beschriebenen Verhältnisse. Das wirtschaftliche Wachstum setzt sich fort, wenn auch mit durchschnittlich etwas geringeren jährlichen Zuwachsraten. Die Staatsausgaben verzeichnen nominal und pro Kopf der Bevölkerung betrachtet einen etwas steileren Anstieg als in der vorher dargestellten Phase (Abb. 1 und 2, S. 41, 43). Die Ursache dafür liegt - wie die Entwicklung der realen Staatsausgaben (Abb. 1, S. 41) erkennen läßt - zum überwiegenden Teil in der Erhöhung des allgemeinen Preisniveaus, die ab 1955 langsam einsetzt.

Der Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt zeigt in dieser Phase eine minimale Vergrößerung (Abb. 3, S. 45). Der Anteilsatz erhöht sich von 37,8% im Jahre 1956 auf 39,8% im Jahre 1961.

III. Phase 1961 - 1967

Auch über die letzte Phase der Beobachtungsperiode läßt sich nichts grundsätzlich Neues sagen.

Die wirtschaftliche Expansion hält an; die jährlichen Zuwachsraten sind im Durchschnitt gleichmäßiger, liegen aber niedriger als in der vorherigen Phase. Die nominalen Staatsausgaben nehmen im bisherigen Tempo zu. Betrachtet man jedoch gleichzeitig die reale Entwicklung, so stellt sich heraus, daß ein zunehmender Teil der Ausgabenenerhöhung durch den allgemeinen Preisniveaustieg bewirkt wird (Abb. 1, S. 41). Der Anteilsatz der Staatsausgaben am Volkseinkommen steigt von 39,8% auf 45,6%. Dennoch hat sich auch in dieser Phase der staatliche Sektor nur geringfügig ausgedehnt, wenn man das Jahr 1967 ausklammert, das auf Grund der Rezession eine verhältnismäßig starke Steigerung aufweist.

D. Zusammenfassung und Charakteristik des gesamten Untersuchungszeitraums

Wie die Analyse der einzelnen Perioden ergeben hat, läßt sich in Deutschland für die Zeit seit 1900 an Hand der verschiedenen Kriterien zweifelsfrei eine absolute und relative Ausdehnung des staatlichen Sektors nachweisen ¹⁾.

Ein kleinerer Teil des Wachstums der öffentlichen Ausgaben kann - wie Abb. 1 zeigt - auf den säkularen Anstieg des allgemeinen Preisniveaus zurückgeführt werden. Aber auch nach Ausschaltung

1) Über die Richtigkeit dieser Aussage herrscht in hohem Grad heute Übereinstimmung. Vgl. RECKENWALD, Horst Claus: Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 13 (1962), S. 276; KOLMS, Heinz: Finanzwissenschaft, Bd. I: Grundlegung. Öffentliche Ausgaben (Sammlung Götschen, Bd. 148), 3. verb. Aufl. Berlin 1966, S. 132 f; PÜTZ, Theodor: a.a.O., S. 51.

dieses Einflusses bleibt der Wachstumstrend der Staatsausgaben unverkennbar.

Die Zunahme der Staatstätigkeit erfolgte jedoch nicht kontinuierlich und gleichmäßig, sondern die Entwicklung vollzog sich in großen Schüben oder Stufen. Außergewöhnliche politische, wirtschaftliche und soziale Ereignisse wie die beiden Weltkriege, die Weltwirtschaftskrise und die Rüstungsanstrengungen des Dritten Reiches stellen die auslösenden Momente dar, welche die Staatsausgaben in den jeweils darauffolgenden Perioden ein höheres Niveau erreichen und halten lassen ¹⁾. Besonders bemerkenswert dabei ist, daß die Niveauverschiebungen im Wachstumsverlauf immer kleiner werden ²⁾.

Über den gesamten Zeitraum 1900 - 1967 gesehen kann man vier Stufen der Entwicklung unterscheiden; das läßt sich besonders deutlich am Verhalten des Staatsanteils an den Sozialproduktsgrößen demonstrieren.

Der größte Sprung ist für den Anteil der Staatsausgaben am Volkseinkommen in der Zeit von 1913 - 1929 zu verzeichnen (Abb. 3, S. 45). Der Anteilssatz steigt, wenn auch zum Teil kriegsbedingt, von 15,7% auf 28,9% ³⁾.

Der nächste Schub fällt in die Jahre 1930 - 1934. Der Anteil der Staatsausgaben am Volkseinkommen vergrößert sich während der fünf Jahre von 28,9% auf 35,5% (Abb. 3, S. 45).

Zur Erklärung muß jedoch auf ein Phänomen aufmerksam gemacht werden, das in ähnlicher Weise auf die Periode nach dem 2. Weltkrieg und besonders auf das Jahr 1967 zutrifft. In Zeiten starken Wirtschaftswachstums wächst der Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt weniger stark als in Zeiten geringeren wirt-

1) Vgl. RECKTENWALD, Horst Claus: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, a.a.O., S. 276; LANG-FRISTIGE ENTWICKLUNGSTENDENZEN der öffentlichen Finanzwirtschaft, a.a.O., S. 608.

2) Vgl. RECKTENWALD, Horst Claus: Neuere Entwicklungen in der Finanzwissenschaft, a.a.O., S. 327.

3) Vgl. RECKTENWALD, Horst Claus: Die Finanzwirtschaft der Bundesrepublik in der Mitte unseres Jahrhunderts, a.a.O., S. 174.

schaftlichen Wachstums; bei negativen Wachstumsraten des Sozialprodukts steigt der Staatsausgabenanteil dagegen steil an ¹⁾.

Der Grund dafür liegt jedoch nicht in der Zunahme der Staatsausgaben, denn sie gingen während der Periode rückläufigen Wirtschaftswachstums ebenso zurück, sondern das gleichzeitig wesentlich stärker geschrumpfte Sozialprodukt läßt den Anteil der Staatsausgaben in die Höhe schnellen ²⁾. Daraus kann man schließen, daß die Weltwirtschaftskrise mit ihren schwerwiegenden wirtschaftlichen und sozialen Folgen keine so starke Niveauanhebung der öffentlichen Ausgaben verursacht hat, wie es Abb. 3 erkennen läßt. Die Meinung Recktenwalds, der in Anlehnung an Peacock und Wiseman sagt, man könne überhaupt nicht von einer Niveauanhebung sprechen, ist m.E. allerdings überspitzt ³⁾.

Der dritte Niveauanstieg liegt - wie aus Abb. 3 zu ersehen ist - in dem Zeitraum nach dem 2. Weltkrieg. Abgesehen von den kleineren sprunghaften Erhöhungen und Senkungen des Staatsausgabenanteils am Sozialprodukt zu Beginn der fünfziger Jahre, ist jedoch auffallend: Das Wachstum der Staatsausgaben hat sich in dieser Periode erheblich verlangsamt. Der Anteil der Staatsausgaben am Volkseinkommen weist mit einer Erhöhung von 37,5% auf 42,5% im Zeitraum 1950 bis 1966 eine wesentlich niedrigere Steigerung auf als in den vorangegangenen Perioden.

Aus dieser Abflachung des Niveauanstiegs darf jedoch nicht der voreilige Schluß gezogen werden, "in säkularer Sicht (handle es sich) um einen historischen Bruch in der Entwicklung" oder "das

1) Vgl. RECKTENWALD, Horst Claus: Diskussionsbeitrag zu LITTMANN, Konrad: Strukturen und Entwicklungen der staatlichen Aktivität in der Bundesrepublik Deutschland 1950 - 1970, a.a.O., S. 862 f. Zu dem gleichen Ergebnis kommen MUSGRAVE und CULBERTSON für Amerika und PEACOCK und WISEMAN für England. Vgl. MUSGRAVE, R.A. und CULBERTSON, J.M.: The Growth of Public Expenditures in the United States 1890 - 1948, in: National Tax Journal, Vol. VI, 2 (1953); PEACOCK, Alan T. und WISEMAN, Jack: The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom, Princeton 1961.

2) Vgl. RECKTENWALD, Horst Claus: Die Finanzwirtschaft der Bundesrepublik in der Mitte unseres Jahrhunderts, a.a.O., S. 174.

3) Vgl. RECKTENWALD, Horst Claus: Die Finanzwirtschaft der Bundesrepublik in der Mitte unseres Jahrhunderts, a.a.O., S. 174.

gesetzmäßige Wachstum (habe) ein Maximum, einen Plafond erreicht, der in Friedenszeiten nicht mehr überschritten werde" 1). In Bezug auf das Ausmaß und die Beschleunigung der Ausweitung des staatlichen Sektors läßt sich aber feststellen: Das stetige starke Wirtschaftswachstum seit Beginn der fünfziger Jahre hat bewirkt, daß die Expansion der Staatsausgaben in der relativen Betrachtung nicht stärker zum Ausdruck kommt.

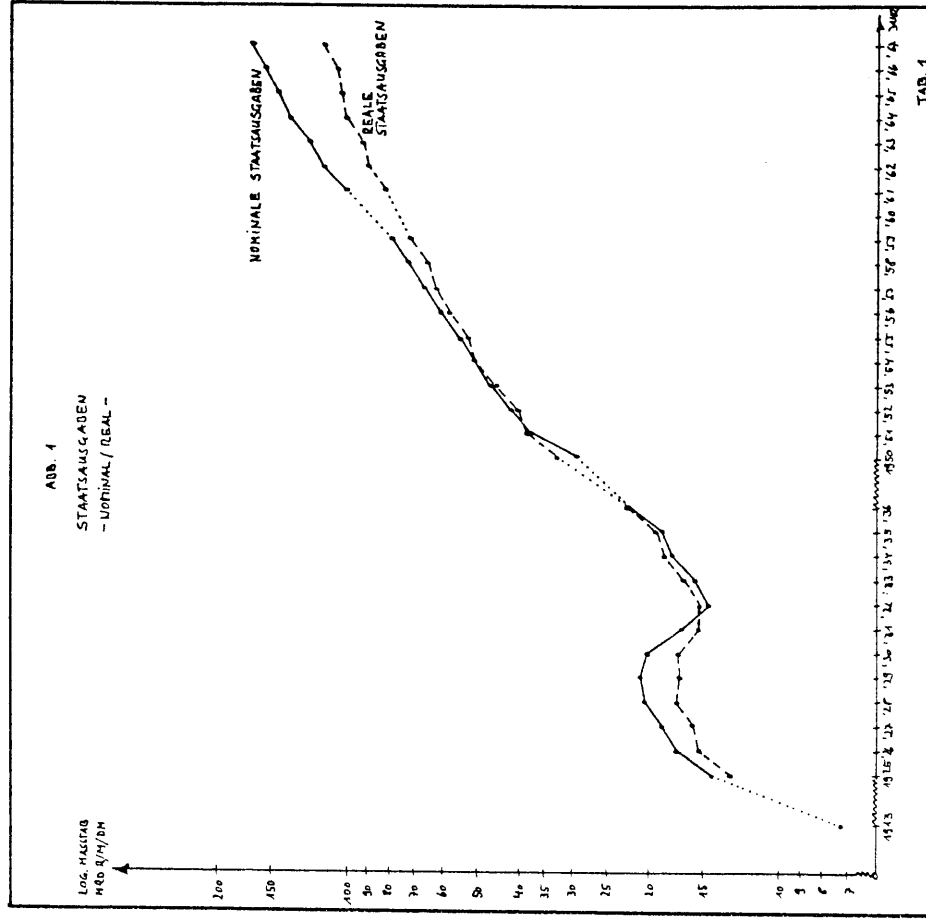
Eine in Deutschland und darüber hinaus in allen marktwirtschaftlich organisierten Industrieländern zu beobachtende Erscheinung muß noch erwähnt werden: Die Staatsausgaben erhöhen sich während der Kriege ruckartig und sinken nach dem Kriege wieder, fallen aber nicht auf den Vorkriegsstand zurück, sondern auf ein Niveau, das entschieden über dem Vorkriegsniveau liegt 2). Schmolders schreibt dazu: "Weder nach dem ersten noch nach dem zweiten Weltkrieg ist es gelungen, die öffentlichen Haushalte...wieder auf das 'normale' Maß der Friedensjahre zurückzuführen" 3).

Betrachtet man an Hand von Abb. 3 noch einmal die Entwicklung der Staatsausgaben seit Beginn dieses Jahrhunderts, so kann man eindeutig feststellen: Der staatliche Sektor hat sich in den fast siebenzig Jahren erheblich ausgedehnt und heute (1967) mit einem Anteil von 45,6% am Volkseinkommen ein hohes Niveau erreicht. Daß die Niveauverschiebungen zwischen den einzelnen Stufen kleiner geworden sind und besonders für die Periode nach dem 2. Weltkrieg eine Abflachung des Anstiegs des Staatsanteils feststellbar ist, ändert nichts an dieser Tatsache.

1) RECKTENWALD, Horst Claus: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, a.a.O., S. 210 und 211.

2) Vgl. KOLMS, Heinz: Finanzwissenschaft, Bd. I, a.a.O., S. 133.

3) SCHMOLDERS, Günter: Kommunale Finanzpolitik, in: Peters, Hans (Hrsg.): Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Bd.: Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaft, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959, S. 51.



A n h a n g

Im Anhang sind Erläuterungen und Quellenangaben zusammengestellt, die für alle Tabellen und Abbildungen gelten. Hinweise, die sich nur auf einzelne Tabellen beziehen, werden an der entsprechenden Stelle vermerkt.

I. Abgrenzung der Staatsausgaben

Die Staatsausgaben umfassen für den Zeitraum 1913 - 1936 das Reich, die Länder (einschließlich der Stadtstaaten), die Gemeinden und die Gemeindeverbände; für die Jahre 1950 - 1967 den Bund einschließlich des Lastenausgleichsfonds und des ERP-Sondervermögens, die Länder (einschließlich der Stadtstaaten) sowie die Gemeinden und die Gemeindeverbände.

Das ERP-Sondervermögen ist - abweichend von der Methode der Finanzstatistik - über den gesamten Zeitraum (1950-1967) brutto erfaßt.

Die Sozialversicherung umfaßt:

in den Jahren 1913-1936:

- (1) Soziale Krankenversicherung
- (2) Gesetzliche Unfallversicherung
- (3) Invalidenversicherung
- (4) Angestelltenversicherung
- (5) Knappschaftliche Rentenversicherung
- (6) Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe (ab 1928)

für den Zeitraum 1950-1967:

- (1) Gesetzliche Krankenversicherung
- (2) Gesetzliche Unfallversicherung
- (3) Rentenversicherung der Arbeiter (hieß bis 1956 Invalidenversicherung)
- (4) Rentenversicherung der Angestellten
- (5) Knappschaftliche Rentenversicherung
- (6) Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe
- (7) Altershilfe für Landwirte (ab 1960)
- (8) Familienausgleichskassen (ab 1955), seit 1961 Familienhilfe bzw. Kindergeld und Mutterschutz genannt.

Da für die Jahre 1933-1936 keine Angaben über die staatlichen Zuschüsse zur Sozialversicherung gemacht werden - weil das Reich

ab 1932 keine Haushaltsrechnungen mehr veröffentlicht -, sind in diesen vier Jahren die Ausgaben des öffentlichen Sektors (also einschließlich Sozialversicherung) um etwa 500 Mill. RM zu hoch angesetzt.

II. Definition der Staatsausgaben

Für die Gebietskörperschaften einschließlich des Lastenausgleichsfonds und - ab 1962 auch - des ERP-Sondervermögens, das von 1950-1953 nur mit den verlorenen Zuschüssen im Bundeshaushaltsplan enthalten ist¹⁾, wird der finanzstatistische Begriff der "unmittelbaren Ausgaben" verwendet.

Unter unmittelbaren Ausgaben versteht man die Summe der Ausgaben ohne verwaltungszweiggebundene Zuweisungen, Darlehn und Tilgungen an Gebietskörperschaften und abzüglich der Erstattungen. 2) " Da die Ausgaben in der Darstellungsform der unmittelbaren Ausgaben von der Ausgabe Seite her bereinigt sind (Erfüllungsprinzip), zeigen sie, welche Gebietskörperschaft die Aufgabe durchführt, außer in den Fällen, in denen eine Gebietskörperschaft unmittelbar für Rechnung einer anderen Gebietskörperschaft tätig wird (z.B. Kriegsoferversorgung)." 3)

III. Funktionale Betrachtung der Staatsausgaben

Die funktionale Gliederung der Staatsausgaben entspricht der finanzstatistischen Gliederung nach Verwaltungszweigen, wie sie das Statistische Bundesamt benutzt. Durch eine etwas andere Gruppierung der in der Statistik angegebenen Posten wird folgende Einteilung gewonnen. Die Posten der Finanzstatistik sind je-

- 1) Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 139, S. 32.
- 2) Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 227, S. 12.
- 3) STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch für die BRD 1967, S. 416. Zu den statistischen Problemen, die diese Definition der Staatsausgaben mit sich bringt, vgl. ALBERS, Willi: a.a.O., S. 842 f.

weils als Unterpunkte angegeben.

1. Allgemeine und Finanzverwaltung
 - Oberste Staatsorgane und auswärtige Angelegenheiten
 - Allgemeine Verwaltung
 - Finanzverwaltung
2. Staats- und Rechtssicherheit
 - Öffentliche Ordnung und Sicherheit
 - Rechtspflege
3. Verteidigung
4. Bildungswesen
 - Unterricht, Schulen
 - Wissenschaft und Forschung
 - kulturelle und kirchliche Angelegenheiten
5. Sozialwesen
6. Gesundheitswesen
7. Wirtschaftsförderung
 - Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
 - Handel, Industrie, Gewerbe
8. Verkehr
9. Bau- und Wohnungswesen
 - Bauverwaltung und Wohnungsbau, ab 1965 einschließlich Landesplanung und Raumordnung
10. Kommunale Einrichtungen und Anstalten
11. Erwerbsvermögen
12. Kriegsfolgelasten (ohne soziale)
13. Schuldendienst

Diese Hauptfunktionen werden weiter zusammengefaßt, so daß sich folgende Ausgabengliederung ergibt:

1. Zentrale Verwaltung und Staats- und Rechtssicherheit (Posten 1 und 2)
2. Verteidigung und Kriegsfolgelasten (ohne soziale) (Posten 3 und 12)
3. Bildungsausgaben

4. Sozialausgaben (Posten 5, 6 und 9)
5. Wirtschaftsförderung und wirtschaftliche Entwicklung (Posten 7, 8, 10 und 11)
6. Schuldendienst (Hierbei handelt es sich nur um den nicht weiter aufteilbaren Schuldendienst. D.h. die Schulden werden in der Regel bei der Ausgabenart verbucht, bei der sie anfallen).

Wagners Einteilung der öffentlichen Ausgaben läßt sich durch eine weitere Zusammenfassung erreichen:

1. Ausgaben für den Rechts- und Machtzweck (Posten 1 und 2)
2. Ausgaben für den Kultur- und Wohlfahrtszweck (Posten 3 bis 5).

Bei dieser funktionalen Betrachtung der Staatsausgaben werden nur die Ausgaben der Gebietskörperschaften einschließlich des Lastenausgleichsfonds erfaßt. Von den ERP-Mitteln sind die verlorene Zuschüsse in den Jahren 1950-1953 im Bundeshaushaltsplan enthalten und ab 1962 ist das ERP-Sondervermögen brutto bei den einzelnen Ausgabenfunktionen berücksichtigt; dagegen fehlt für die Jahre 1954-1961 ein Nachweis darüber, für welche staatlichen Funktionen diese Mittel eingesetzt wurden.

Auch hier liegt wieder das finanzstatistische Konzept der unteilbaren Ausgaben zugrunde, weil es am besten die Aufgabenerfüllung zeigt. Lediglich für das Jahr 1929 weist die Finanzstatistik nur Eigenausgaben aus.

Die Ausgaben der Sozialversicherung sind nicht berücksichtigt. Unter Herausrechnung der Zuschüsse zur Sozialversicherung kann man sie aber den Ausgaben für das Sozialwesen zuordnen; dies geschieht in einem Exkurs.

Bei der funktionalen Betrachtung der Staatsausgaben der einzelnen Ebenen wird in der Regel das finanzstatistische Konzept der unmittelbaren Ausgaben verwendet. Für den Zeitraum 1913-1932 finden sich jedoch nur Eigenausgaben. ¹⁾

1) Zur Definition der Eigenausgaben vgl. ALBERS, Willi: a.a.O., S. 842 f.

IV. Gebietsstand

Sämtlichen Größen: Staatsausgaben, Bevölkerung und Sozialprodukt wird generell der gleiche Gebietsstand zugrunde gelegt. Für alle Größen des Jahres 1913 gilt der Reichsgebietsstand des Jahres 1925, der bis 1934 Gültigkeit hat. Für die Jahre 1934-1936 ist auch das Saarland einbezogen. Ab 1950 bildet das Bundesgebiet die Grundlage der Berechnungen. Ab 1952 ist West-Berlin einbezogen und ab 1960 auch das Saarland.

V. Zeitliche Datierung der Staatsausgaben-, Bevölkerungs- und Sozialproduktgrößen

Alle Angaben über die Staatsausgaben beziehen sich bis 1960 auf das Rechnungs- oder Haushaltsjahr, ab 1960 auf das Kalenderjahr. Das Jahr 1960 selbst wird als Rumpfrechnungsjahr (1.3. bis 31.12.) angegeben. Die Zahlenangaben sind aus diesen Gründen nicht mit denen der übrigen Jahre vergleichbar.

Die statistischen Angaben über Sozialprodukts- und Bevölkerungsgrößen beziehen sich stets auf Kalenderjahre.

Die Zahlenangaben für das Jahr 1967 sind vorläufige Ergebnisse.

VI. Preisindex

Der benutzte Preisindex besteht aus zwei Teilen. Für die Zeit vor dem 2. Weltkrieg wird zur Deflation der Staatsausgaben der Preisindex der Lebenshaltung (1938=100) und für die Zeit nach dem 2. Weltkrieg der Preisindex des Bruttosozialprodukts (1954=100) gewählt.

VII. Quellen

Die in Tabellen und Abbildungen verzeichneten Zahlenangaben gehen auf folgende Quellen zurück.

a. Staatsausgaben

Das statistische Material für Reich bzw. Bund, Lastenausgleichsfonds und ERP-Sonderverrögen (d.h. verlorene Zuschüsse für die Jahre 1950-1953 sowie ERP-Mittel brutto ab 1962), Länder einschließlic Stadtstaaten, Gemeinden und Gemeindeverbände wurde entnommen aus:

1913-1932: Stat. BRD, Bd. 59, S. 31 bzw. 34/35.
1933-1936: Stat. BRD, Bd. 59, S. 31 und nach Angaben des Stat. Bundesamtes
1950-1954: für die Tab. 1 - 8: Stat. BRD, Bd. 59, S. 39, für die Tab. 9 - 14: Stat. BRD, Bd. 227, S. 20/21.
1955-1958: Stat. BRD, Bd. 259, S. 33.

Für die Tabellen 15 - 18

1950: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1953, S. 442.
1951: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1954, S. 410.
1952-1953: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1955, S. 403.
1954: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1957, S. 427.
1955-1956: Stat. BRD, Bd. 227, S. 36-39.
1957-1958: Stat. BRD, Bd. 259, S. 44-47.

Für die Tabellen 1 - 18

1959-1960: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1963, S. 430/31.
1961: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1964, S. 436/37.
1962: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1965, S. 446/47.
1963: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1966, S. 444/45.
1964: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1967, S. 420/21.
1965: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1968, S. 394/95.
1966-1967: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1969, S. 394/95.

Die Zahlen über das ERP-Sonderverrögen sind, soweit sie nicht schon bei den Ausgaben der Gebietskörperschaften enthalten sind, folgenden Quellen entnommen:

für die Kredite aus ERP-Mitteln
1950: Stat. BRD, Bd. 58, S. 55.
1951: Stat. BRD, Bd. 99, S. 33.
1952: Stat. BRD, Bd. 117, S. 35/36.
1953: Stat. BRD, Bd. 139, S. 32.

Gesamtzahlen für ERP-Mittel

1954: Stat. BRD, Bd. 163, S. 37.
1955: Stat. BRD, Bd. 192, S. 22.
1956: Stat. BRD, Bd. 217, S. 19.
1957: BGBl II 1957, S. 533 (Plangrößen)

1) Vgl. RECKTENWALD, Horst Claus: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, a.a.O., S. 247.

1958: BGBI II 1958, S. 586 (Plangrößen)
 1959: BGBI II 1959, S. 856
 1960: BGBI II 1960, S. 1897
 1961: Stat. Bundesamt (Hrsg.): Fachserie L: Finanzen und Steuern, Staatsfinanzen 1961, S. 18.

b. Sozialversicherung

Das Zahlenmaterial der Ausgaben der Sozialversicherung entstammt folgenden Quellen:

1913-1936: Stat. BRD, Bd. 199, S. 72-75 und Stat. Jahrb. f.d. Deutsche Reich 1930 bis 1937.
 1950-1967 Stat. Jahrb. f.d. BRD 1955 bis 1969.

Die Angaben über die staatlichen Zuschüsse zur Sozialversicherung sind folgenden Quellen entnommen:

1913-1932: Stat. BRD, Bd. 59, S. 31.
 1950-1954: Stat. BRD, Bd. 59, S. 38.
 1955-1959: Stat. BRD, Bd. 259, S. 33.
 1960: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1963, S. 408.
 1961: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1964, S. 412.
 1962: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1965, S. 446.
 1963: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1966, S. 444.
 1964: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1967, S. 420.
 1965: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1968, S. 394.
 1966-1967: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1969, S. 394.

c. Preisindices

Die Angaben über den Preisindex der Lebenshaltung (1938=100) sind enthalten in:

1925-1967: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1968, S. 444.

Der Preisindex des Bruttosozialprodukts zu Marktpreisen wurde errechnet durch Division des Bruttosozialprodukts zu Marktpreisen in jeweiligen Preisen durch das Bruttosozialprodukt in konstanten Preisen (1954=100). Die Zahlen dafür wurden entnommen aus:

1925-1936: Stat. BRD, Bd. 199, S. 87.
 1950-1967: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1968, S. 494.

d. Sozialprodukt

Die Sozialproduktsangaben entstammen folgenden Quellen:
Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen

1925-1936: Stat. BRD, Bd. 199, S. 87.
 1950-1959: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1968, S. 494 und verschiedene Stat. Jahrb. Berlin (1958, S. 320 und 1961, S. 311).
 1960-1967: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1968, S. 494.

Nettosozialprodukt zu Faktorkosten

1913: Vgl. Recktenwald, Horst Claus: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, a.a.O., S. 208.
 1925-1936: Stat. BRD, Bd. 199, S. 87.
 1950-1959: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1968, S. 494 und verschiedene Stat. Jahrb. Berlin.
 1960-1966: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1968, S. 494.
 1967: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1969, S. 496.

e. Bevölkerung

Die Zahlenangaben über die Bevölkerung sind entnommen:

1913-1936: Länderrat des Amerikanischen Besatzungsgebietes (Hrsg.): Statistisches Handbuch von Deutschland 1928 - 1944, München 1949, S. 18.
 1950-1956: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1967, S. 137 und verschiedene Stat. Jahrb. Berlin
 1957-1966: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1967, S. 139.
 1967: Stat. Jahrb. f.d. BRD 1968, S. 15.