

2 A 8318

NORBERT LEINEWEBER

Das säkulare Wachstum der Staatsausgaben

Eine kritische Analyse

Mit einem Geleitwort
von Horst Claus Recktenwald

29 Abbildungen

Vandenhoeck & Ruprecht in Göttingen

1988

Inhalt

Einführung

<u>Einleitendes und Abgrenzendes zur Analyse</u>	1
1. Zur positiven und normativen Analyse des Erkenntnisobjekts und ihren Problemen – ein Aufriß	3
2. Die Einflußfaktoren wachsender Staatstätigkeit im Überblick.....	6

Erster Teil

<u>Ökonomische Faktoren und wachsende Staatsausgaben</u>	8
--	---

Erstes Kapitel

<u>Wagners Gesetz – eine erweiterte Analyse</u>	8
---	---

<u>A. Vorbemerkung</u>	8
------------------------------	---

<u>B. Umfang der Staatstätigkeit – eine volkswirtschaftliche Sicht</u>	9
--	---

<u>C. Einordnung des Wagnerschen Gesetzes</u>	11
---	----

I. Wagners Gesetz – ein Postulat?	11
---	----

II. Sein Gesetz als Tautologie – eine Hypothese	12
---	----

<u>D. Gründe wachsender Staatstätigkeit bei Wagner</u>	12
--	----

<u>E. Zusammenhang von Fortschritt und Staatstätigkeit</u>	13
--	----

I. Fortschritt als Grad der Befriedigung von "Cultur"- oder "Gemeinbedürfnissen"	15
---	----

II. Der Grad der Befriedigung von "Cultur"- oder "Gemeinbedürf- nissen" als Ausdruck einer erreichten "Culturstufe"	16
--	----

III. Das Verhältnis von "Individual"- und "Gemeinbedürfnissen" und seine Auswirkungen auf die Staatstätigkeit	17
--	----

<u>F. Wagners Gesetz als Tautologie – zugleich eine Kritik an Timms</u>	
---	--

<u>Interpretationsversuch</u>	18
-------------------------------------	----

<u>G. Das Gesetz im Überblick</u>	21
---	----

<u>H. Der Einfluß der Verteilung und der Höhe des Volkseinkommens</u>	23
---	----

II. Welchen Einfluß hat die Höhe des Volkseinkommens?	25
<u>I. Eine kritische Würdigung des Gesetzes</u>	26
Zweites Kapitel	
Die Wirkung ökonomischer Determinanten auf die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen	29
<u>A. Der Einfluß des technisch-ökonomischen Fortschritts</u>	29
I. Verbesserung der marktwirtschaftlichen Produktionsbedingungen als staatliche Aufgabe	30
II. Veränderte Konsumstruktur im dynamischen Wirtschaftsprozess und Effekte im Kollektiv	32
III. Staatliche Rahmenbedingungen für die Produktionsverhältnisse	32
IV. Der Umweltschutz als Folge technischen Fortschritts - eine neue Aufgabe für den Staat	33
<u>B. Wachsendes Volkseinkommen und die Zunahme superiorer Leistungen</u>	36
I. Befriedigung der Nachfrage nach höherrangigen Gütern	36
II. Kritisches zum Konzept der superioren Güter	37
III. Ihre problematische Erfassung	39
<u>C. Ökonomische Effekte demographischer Faktoren</u>	41
I. Zunehmende Agglomeration	41
1. Empirische Befunde und ihre Verallgemeinerung	42
2. Neue Argumente für und wider Brechts Konzept der wachsenden Bevölkerungsdichte	43
3. Empirische Untersuchungen zu Brechts These	46
4. Abschließende Würdigung der Agglomerationseffekte	48
II. Veränderte Altersstruktur	49
III. Exkurs: Demographische Effekte und Sozialversicherung	51
1. Wirkungen in der Krankenversicherung	52
2. Einflüsse auf die Rentenversicherung	--

Drittes Kapitel

Ökonomische Faktoren und die steuerliche Finanzierung

öffentlicher Leistungen	58
<u>A. Automatische und diskretionäre Effekte</u>	58
<u>B. Determinanten und Entwicklung der Steuereinnahmen</u>	60
I. Grundlegendes zum Steueraufkommen	60
II. Inflation und Steueraufkommen - ein wichtiger Mechanismus	62
III. Wie wirken reale und nominale Wachstumsprozesse auf Steuerquote und Steuerstruktur?	63
IV. Steuerelastizität und fiskalische Illusion - ihr Zusammenspiel	63
V. Zu heimlichen Steuererhöhungen	64
1. Begriffliches	64
2. Über die fehlende Begründung der steigenden Steuerlast	65
3. Der Umfang verdeckter Steuererhöhungen	66
VI. Zur Entwicklung der Steuereinnahmen und ihrer Struktur	67

Viertes Kapitel

Der Einfluß ökonomischer Faktoren auf das Angebot staatlicher Güter

<u>A. Die Entwicklung der Kosten öffentlicher Leistungen</u>	68
I. Der Staat - Inflationsgewinner oder -verlierer? - Eine unzureichende Frage	68
II. Die Unterscheidung in Preisstruktur- und Inflationseffekt	69
III. Beeinflußt die Inflation öffentliche Ausgaben?	70
IV. Zur Produktivität im öffentlichen Sektor	71
1. Nachhinkende Produktivität in der Staatswirtschaft	72
2. Über die langfristige Entwicklung der Produktivität in Markt und Staat - empirische Ergebnisse	74
3. Zu Baumols Kostenkrankheit - eine kritische Analyse	76
4. Die Ergebnisse im Überblick	77

Zweiter Teil

Staatsausgaben und politische Faktoren 80

Erstes Kapitel

Grundlegendes zu den politisch-institutionalen Einflußfaktoren 80

A. Zum Einfluß wirtschafts- und gesellschaftspolitischer

Strömungen 82

I. Der Widerspruch von Rationalität und Ideologie 82

II. Der Umfang staatlicher Interventionen als Objekt ideologischer Gegensätze und irrationaler Entscheidungen 83

III. Zum Einfluß ideologischer Tendenzen aus säkularer Sicht 86

IV. Ideologie und politischer und ökonomischer Verbund 87

B. Zur Bedeutung und Aufgabe des Verbundprinzips 88

I. Das tragende Prinzip - eine analytische Grundlage zur Erklärung wachsender Staatsausgaben 88

II. Das zentrale Prinzip des Verbundes in Markt und Staat - eine vergleichende Analyse 89

III. Die Auflösung und Lockerung des Verbundes in der Staatwirtschaft 90

1. Der Verbund von Nutzer, Zahler, Entscheider und Anbieter - die personale Sicht 89

2. Der Grundsatz des Verbundes und die dezentrale Ordnung 92

3. Die Verknüpfung von Nutzen und Lasten zwischen den Generationen 93

IV. Zusammenfassendes mit Ausblick 94

C. Der politische Prozeß - seine Bedeutung für die Nachfrage, das Angebot und die Finanzierung öffentlicher Leistungen 94

Zweites Kapitel

Die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen 96

A. Mikroökonomische Nachfrage nach öffentlichen Leistungen 96

I. Analytische Grundlagen dieser Nachfrage 96

II. Die Wahl zwischen privaten und öffentlichen Gütern und Diensten 98

1. Zur Substitution privater Güter durch öffentliche Leistungen 98

2. Privates Angebot als Ergänzung 103

3. Nachfrage von Transferleistungen 105

B. Makroökonomische Nachfrage nach öffentlichen Leistungen 108

I. Interessen und kollektive Entscheidung 108

1. Selbstinteresse und Gruppenbildung 108

2. Zum Einfluß von Interessengruppen 110

II. Durchsetzung einzelner Maßnahmen - Zustimmung und Gegenwehr 112

III. Wahlverhalten und Budgethöhe 115

1. Was leistet das Modell des Medianwählers? 115

a) Zu den Grundgedanken des Modells 115

b) Kritisches zu den Aussagen 118

2. Die wahlentscheidenden Prämissen 122

3. Einkommenshöhe und Informationsstand als wesentliche Kriterien 124

a) Wähler mit höheren Einkommen 125

b) Das Verhalten von Beziehern mittlerer Einkommen 125

c) Die Bedeutung der unteren Einkommensgruppen 127

4. Das Abstimmungsverhalten im Überblick - Versuch einer vorläufigen Einordnung nach der Einkommensverteilung 128

IV. Wie beeinflusst der politische Wettbewerb die Nachfrage nach öffentlichen Diensten? 130

1. Der Einfluß des fehlenden Verbundes - ein entscheidendes Kriterium 130

3. Politische Unkenntnis und Parteienkonkurrenz nach Downs	133
a) Zum politisch desinformierten Bürger	133
b) Wie wirkt die Parteienkonkurrenz auf die Budgethöhe?	134
c) Das Wählerverhalten als Reaktion auf ökonomische Entscheidungen?	135
V. Wahlverhalten, Parteienkonkurrenz und Budgethöhe	137
1. Ein empirischer Befund	137
2. Eine phasentheoretische Erklärung	137
VI. Zusammenfassung der Ergebnisse	144
 Drittes Kapitel	
Finanzierung öffentlicher Leistungen und wachsende Staatsquote	146
<u>A. Steuern und Fiskalillusion</u>	<u>146</u>
I. Das fehlende Verbundprinzip als eine entscheidende Voraussetzung	146
II. Zu den unmerklichen öffentlichen Abgaben - ihre Ursachen	148
1. Art des Besteuerungsobjekts	148
a) Fühlbarkeit direkter Steuern	148
b) Wahrnehmung indirekter Steuern	149
2. Wie ist die Steuerlast zeitlich verteilt?	150
3. Komplexität und Unübersichtlichkeit des Steuersystems	150
4. Die sogenannte Steuertechnik	151
III. Fiskalillusion und "lautlose" Finanzierung	152
IV. Empirische Analysen zum Problem	153
V. Abschluß und kritische Würdigung	155
<u>B. Nehmen Steuerwiderstände mit wachsendem Wohlstand ab?</u>	
<u>- Der Einfluß akzidenteller und politisch-institutionaler</u> <u>Faktoren</u>	<u>156</u>
I. Zufallsfaktoren und Steuerquote	156
II. Politisch-institutionale Einflüsse	158

<u>C. Zur Politischen Ökonomie der Staatsverschuldung</u>	<u>162</u>
I. Die Ausbreitung des Keynesianismus und die Aufgabe der ökonomischen Wissenschaft in der Beratung	163
II. Änderung der politisch-institutionalen Rahmenbedingungen	164
III. Wie beurteilen Politiker Budgetdefizite?	166
1. Präferenz für eine Kreditfinanzierung	166
2. Widerstände gegen Budgetüberschüsse und Abbau von Budgetdefiziten	167
IV. Der Einfluß der Wähler auf die Staatsverschuldung	169
1. Zunehmendes Anspruchsdenken der Bürger	170
2. Intransparente Entscheidungssituation des Wählers	170
V. Zu den Grenzen der Staatsverschuldung in einer demokratischen Gesellschaft	172
VI. Die Ergebnisse im Überblick	173
<u>D. Maximiert der Staat seine Einnahmen? - Versuch einer</u> <u>Beurteilung</u>	<u>175</u>
I. Zur Entwicklung der Einnahmen - eine langfristige Untersuchung der budgetären Wirkungen	175
II. Das Verhalten der Politiker in kritischer Perspektive	178
1. Das Leviathan-Modell von Brennan und Buchanan	178
2. Der Ansatz in relativierter Sicht	181
 Viertes Kapitel	
Der Einfluß von Bürokratie und Regierung auf das Angebot öffentlicher Dienste	183
<u>A. Bürokratie und Höhe der Staatsausgaben</u>	<u>183</u>
I. Der Rahmen für bürokratisches Handeln	183
1. Auch Bürokraten richten sich nach dem Selbstinteresse	183
2. Grundlegende Merkmale staatlicher Verwaltungen	185
II. Erklärungsversuche des Verhaltens der Bürokratie - ein Überblick	185

2. Williamsons Ansatz zur Maximierung der Kosten	187
3. Migues und Belangers synoptisches Konzept	189
III. Politisch-institutionale Einflüsse auf die Entwicklung der Kosten - einige empirische Ergebnisse	191
<u>B. Regierung und Angebot staatlicher Dienste</u>	193
I. Zur Kooperation von Regierung und Verwaltung	193
II. Zum Verfahren der Budgetierung	195
1. Wildavskys "inkrementelle" Theorie in kritischer Sicht	195
2. Sonstige Restriktionen	197
3. Die Flexibilität des Budgets - wie kann man sie messen?	198
<u>C. Zur mangelnden Kontrolle des staatlichen Angebots im kollektiven Entscheid</u>	199
<u>D. Spielräume für Politiker und Bürokraten</u>	200

Fünftes Kapitel

"Theorie des Staatsversagens" und wachsende Ausgabenquote - eine Synopsis zur Ineffizienz im Kollektiv	202
<u>A. Grundlegendes zu den Ursachen staatlicher Ineffizienz</u>	203
<u>B. Gründe in der Natur des Menschen - Verhaltensmuster mit axiomatischem Charakter</u>	204
<u>C. Ursachen für potentielle Ineffizienz im politischen und bürokratischen System</u>	207
I. Das fehlende ökonomische Verbundprinzip - unheilvolle Trennung von Nutzer, Zahler, Entscheider und Anbieter	207
II. Der Umfang des politischen und administrativen Apparates	209
III. Mangelnder Wettbewerb im öffentlichen Sektor	210
IV. Das kameralistische Haushalts- und Rechnungswesen	210
1. Mangelhafte Kontrollfunktion	210
2. Ungenügende Planungsfunktion	112
V. Unzureichende Kontrolle durch den Rechnungshof	213
VI. Es fehlen Anreize und Sanktionen	214

<u>D. Zusammenwirken "natürlicher" und systembedingter Ursachen</u>	216
<u>E. Exkurs: Verhindert Beitragsfinanzierung potentielle Ineffizienz? Eine kritische Analyse der Sozialversicherung</u>	217
<u>F. Staatsversagen und Staatsausgaben - eine Zusammenfassung</u>	219

Dritter Teil

<u>Staatsausgaben in empirischer Sicht</u>	224
--	-----

Erstes Kapitel

<u>Probleme einer empirischen Analyse</u>	224
---	-----

<u>A. Zur institutionalen und funktionalen Abgrenzung des öffentlichen Sektors</u>	225
<u>B. Wie mißt man das Wachstum der Staatsausgaben?</u>	228
I. Zur Deflationierung	228
II. Der Unterschied zwischen Ausgaben und Leistungen des Staates	230
III. Transfers und ihre Einordnung	230
IV. Zur Wahl der Bezugsgröße	231

Zweites Kapitel

<u>Entwicklung der funktionalen Struktur vor dem Hintergrund der Theorien</u>	233
---	-----

<u>A. Die abnehmende Bedeutung "originärer" Staatsaufgaben aus säkularer Sicht</u>	233
I. Ausgaben der allgemeinen Verwaltung	233
II. Kriegsbedingte Ausgaben	237
1. Die historische Sicht	238
2. Zu den Determinanten kriegsbedingter Ausgaben	240
III. "Originäre" Staatsaufgaben und politisch-institutionale	

<u>B. Wachstumsnotwendige und -bedingte Ausgaben, Gruppeninteressen</u>	
<u>und konsumptive Aufgaben - ein säkularer Wandel</u>	243
I. Ausgaben für die wirtschaftliche Entwicklung	244
1. Förderung von Handel und Gewerbe	244
2. Budget und Landwirtschaft	245
3. Verkehr und konsumptive Ausgaben	245
II. Staatliches Bau und Siedlungswesen	249
<u>C. Zur Nachfrage nach öffentlichen Leistungen im Wohlfahrtsstaat</u>	
<u>- kritische Analyse verteilungswirksamer Programme und deren</u>	
<u>Determinanten</u>	253
I. Ausgaben für Kultur und Bildung	254
II. Programme im Sozial- und Gesundheitswesen	258
1. Das Sozialwesen	258
2. Aufbau des Sozialwesens	2605
3. Das Gesundheitswesen in säkularer Entwicklung	262
III. Die Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung	265
IV. Zur Entwicklung des Sozialbudgets	266

Drittes Kapitel

Ausgaben und einkommenstheoretische Struktur	267
<u>A. Elemente der einkommenstheoretischen Struktur - ein Aufriß</u>	267
I. Zur säkularen Entwicklung staatlicher Investitionen	269
II. Schübe und Verzögerungen investiver Ausgaben - eine	
Determinante?	270
III. Investitionen aus funktionaler Sicht - ein Aufriß	271
IV. Besteht ein Zusammenhang von Schuldendienst und	
Investition?	273
V. Eine kritische Analyse des Staatskredits	276

<u>B. Direkte Ausgaben - eine wichtige Ergänzung einkommens-</u>	
<u>theoretischer Überlegungen</u>	277
I. Zur Entwicklung direkter Ausgaben	278
II. Ihre funktionale Struktur	281
III. Zusammenfassendes Ergebnis	282
<u>C. Der Anteil staatlicher Käufe von Gütern und Diensten - ein</u>	
<u>alternatives Konzept</u>	282
 Viertes Kapitel	
Das Wachstum der Ausgaben - ein Überblick	284
 <u>A. Die deutsche Finanzwirtschaft vor der Reichsgründung</u>	284
<u>B. Von der Reichsgründung bis zum Ersten Weltkrieg</u>	287
<u>C. Staatsausgaben im Ersten Weltkrieg und der Nachkriegszeit</u>	289
<u>D. Zur Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg</u>	290
<u>E. Auswertung der Ergebnisse - Resümee mit Ausblick</u>	291

Verzeichnis der Abbildungen	XXIII
Abkürzungen	XXIV
Statistischer Anhang	297
Gliederung des Anhangs	297
Tabellen	309
Bibliographie	309

Dritter Teil

Staatsausgaben in empirischer Sicht

Erstes Kapitel

Probleme einer empirischen Analyse

Will man die Entwicklung der Staatsausgaben in Höhe und Struktur erfassen, muß man den Untersuchungsgegenstand zeitlich und sachlich abgrenzen. Hier unterliegt eine säkulare Analyse der Staatsausgaben Problemen, die mit der Wahl des Untersuchungszeitraumes zusammenhängen. Sie liegen zum einen im empirischen Material, soweit es statistische Lücken aufweist. Dies gilt vor allem für die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg. Geht es darum, homogene Zeitreihen zu berechnen, sind Trendbrüche zu glätten, was nicht immer einfach ist. Daher haben wir Kontrollrechnungen mit alternativer Zuordnung einiger Ausgaben vorgenommen, um die tatsächliche Entwicklung der Ausgaben möglichst genau zu erfassen¹.

Wir sehen aber davon ab, den Aufwand zu ermitteln, den die Staatsbürger aufgrund gesetzlicher Bestimmungen für die öffentliche Hand unentgeltlich erbringen müssen und der sich nicht im Budget niederschlägt, obwohl es sich hier offensichtlich um die Erfüllung öffentlicher Ausgaben handelt².

Will man grundsätzlich zu sinnvollen Aussagen über den Umfang der Staatstätigkeit gelangen, ist vorab zu erklären, welche Aktivitäten dem Staat und welche dem privaten Sektor zuzurechnen sind³. Diese Aufgabe mag auf den

1 Dies gilt insbesondere für die Umstellung der Finanzstatistik im Jahre 1970. Siehe dazu die Erläuterungen im statistischen Anhang. Für den Zeitraum vor dem Zweiten Weltkrieg greifen wir auf die Zahlen der Untersuchung O. Weitzels (1967) zurück.

2 Umfassend definiert von G. Schmolders (1965), S. 170. Erst in jüngster Zeit wird dieser Bereich empirisch erforscht. So untersucht Ch. Tiebel (1986) den auf Private überwälzten Aufwand der Steuererhebung. Näheres zur Problematik und Quantifizierung des "versteckten öffentlichen Bedarfs" in O. Weitzel (1967), S. 65 ff.

3 Damit ist noch nichts über die Schwierigkeiten gesagt, die sich dadurch ergeben, daß man die Aufgabengebiete untereinander nicht scharf abgrenzen kann. Dazu P. Senf (1962), S. 135 f. und W. Bickel (1952), S. 145 ff.

ersten Blick einfach erscheinen, ist jedoch, wenn es um die konkrete Abgrenzung geht, nicht unproblematisch. Zur Einteilung können institutionelle oder funktionale Kriterien herangezogen werden⁴. Widmen wir uns zunächst dem erstgenannten Abgrenzungsmerkmal.

A. Zur institutionalen und funktionalen Abgrenzung des öffentlichen Sektors

Die Trennung von privaten und öffentlichen Ausgaben ergibt sich dann aus der Abgrenzung von Markt und Staat. Beide Institutionen nehmen zu ihrer Erfüllung der Aufgaben finanzielle Mittel ein, verwalten sie, und geben sie aus. Staatsausgaben umfassen damit den in Geld ausgedrückten Aufwand der öffentlichen Hand für die Beschaffung, Erstellung und Verwertung der angebotenen Leistungen⁵.

Was versteht man unter dem Begriff der "öffentlichen Hand"⁶? Abgrenzungsprobleme resultieren aus einer komplizierten Arbeitsteilung. "Wirtschaftspolitische und sozialpolitische Aufgaben, ... die ihrem Wesen nach Staatsaufgaben sind ...", nehmen auch öffentliche Verbände und andere autonome oder halbautonome "Organe" wahr⁷. Dazu gehören neben, den öffentlichen Unternehmen, die Parafisci, zu denen man üblicherweise u. a. die Sozialversicherungen, öffentliche Versicherungsanstalten, Berufsgenossenschaften, die Zwangsinnungen und Kammern der unterschiedlichen Wirtschaftszweige und die Kirchenfisci zählt⁸.

Die Berücksichtigung dieser Aufgaben ließe sich mit dem Hinweis rechtfertigen, daß sie früher in den Budgets der Gebietskörperschaften enthalten waren. Schließlich ist das bloße Ausgliedern einer öffentlichen Aufgabe kein Argument,

4 Daneben ist von Interesse, wie öffentliche Ausgaben untereinander abzugrenzen sind. Ein Überblick dazu bei L. Kullmer (1967), S. 9 ff.

5 Sie schlagen sich finanziell im kameralistischen Rechnungswesen nieder. Näheres bei P. Eichhorn und P. Friedrich (1976), S. 72 f.

6 Hierzu W. Albers (1956), S. 185 und H. Fechner (1977), S. 334, die Begriffliches ausführlicher diskutieren.

7 Vgl. F.K. Mann (1959), S. 23 ff.

8 Siehe ausführlicher H. Hanusch (1976), S. 24 ff. und K. Littmann (1975), S. 11 ff. Zu einer begrifflichen Einordnung parafiskalischer Institutionen D. Lepelmeier (1979), S. 6 ff.

sie nicht mehr dem öffentlichen Sektor zuzuordnen. Dies gilt insbesondere für die Sozialversicherung, die zweifelsohne eine echte Kollektivaufgabe wahrnimmt. Denn sie ist heute Eckpfeiler der allgemeinen Sozialpolitik. Einnahmen wie Ausgaben sind vollständig politischen Entscheidungen unterworfen, was beispielsweise in den jährlich verabschiedeten Rentenanpassungsgesetzen zum Ausdruck kommt⁹. Daher bietet es sich an, Alternativrechnungen anzustellen, die auch die Sozialversicherung einbeziehen, ein Weg, für den wir uns entschieden haben¹⁰.

Auch das Einordnen öffentlicher Unternehmen wirft einige Probleme auf, die in der finanzwissenschaftlichen Literatur nur oberflächlich behandelt werden. Daher wollen wir auf diese Frage kurz eingehen. Es hängt nämlich von der Abgrenzung ab, ob eine öffentlich wahrgenommene Aufgabe in der Statistik mit den Gesamtausgaben oder lediglich mit dem Nettoergebnis erscheint, was sich natürlich auf die berechnete Staatsquote auswirkt.

Generell kann sich die öffentliche Hand einer Reihe von Betriebsformen bedienen, die rechtlich wie organisatorisch unterschiedlich ausgestattet sind¹¹.

Zahlreiche Unternehmen, auch Bundesbahn und Bundespost, sind heute lediglich mit dem Nettoergebnis in der Staatsquote enthalten. Zahlreiche einst bruttoetatisierte Tätigkeiten sind aus dem Haushalt ausgegliedert worden¹². Zum einen scheint das Ausgabenvolumen abgenommen zu haben, zum anderen geht das bisher im Haushalt erschienene Gebührenaufkommen zurück. Staatsquote wie

9 Weitere Argumente bei K. Littmann (1975), S. 12, A. Tautscher (1950), S. 5 ff. und H. Albeck (1982), insb. S. 391 ff.

10 Wir verweisen auf unsere Abgrenzung in der Finanzstatistik. Zwar bietet sich für die parafiskalischen Institutionen eine Differenzierung an, die eine plausible Abgrenzung von privatem und öffentlichem Sektor erlauben würde, doch scheitert sie an den Möglichkeiten sie statistisch zu erfassen und zuzuordnen. Institutionen, die gesellschaftliche (berufliche, wirtschaftliche, kulturelle) Funktionen als Interessengemeinschaft kollektiv erfüllen (private Kollektivgüter), gehören in den privaten Sektor. Sind dagegen Funktionen aus einem übergeordneten Kollektiv (Staat) ausgegliedert, werden sie nach dem Subsidiaritätsprinzip befriedigt, und bleibt eine starke Abhängigkeit vom staatlichen Gemeinwesen bestehen, ist es gerechtfertigt von einer Staatsaufgabe zu sprechen.

11 Mehr bei P. Eichhorn und P. Friedrich (1976), S. 56 und P. Eichhorn (1979), Sp. 2146 und 2148.

12 P. Eichhorn (1980), Sp. 1396 ff.

auch die Einnahmenstruktur können sich hierdurch erheblich verändern¹³. So dürfte die Staatsquote vor der Reichsgründung um 30% bis 40% zu hoch ausgewiesen sein, wie Tabelle 4 zeigt.

Wenden wir uns der funktionalen Abgrenzung des öffentlichen und privaten Sektors zu. Grundlegende Voraussetzung hierfür wäre es, eine Grenze zwischen privaten und öffentlichen Aufgaben und deren Erfüllung ziehen zu können. Hier stößt man zunächst auf die normative Frage, welche Güter der Staat und nicht der Markt produzieren oder anbieten sollte. Die Kriterien für eine solche Trennung liefert uns die Theorie des öffentlichen Gutes¹⁴. Selbst wenn wir anhand dieses Konstrukts eine entsprechende Gruppierung vornehmen könnten, dürfte wegen der damit verbundenen Probleme nicht viel gewonnen sein. Denn je nach dem Zeitraum, den man betrachtet, kann die Produktion oder das Angebot entweder öffentlich oder privat erfolgen. Ein historischer Rückblick mag das belegen. Er zeigt, daß es "abgesehen von der Rechtsprechung - keine Tätigkeit des Staates" gibt, "die nicht schon einmal von Privaten ausgeübt worden ist"¹⁵. Daraus ergibt sich die schlichte Einsicht, daß öffentlich angebotene Güter solche sind, die aufgrund politischer Entscheidung zu öffentlichen Gütern gemacht wurden und werden¹⁶. Diese im Grunde banalen Erkenntnisse erklären auch, weshalb die öffentlichen Aufgaben in unterschiedlichen Volkswirtschaften erheblich voneinander abweichen¹⁷. Als Beispiele seien das Bildungswesen (Schulen und Hochschulen), die Versorgung (Strom, Wasser, Gas) und Entsorgung (Müll, Abwasser), das Verkehrswesen (Nahverkehr, Bahn) und die Postleistungen (gelbe Dienste, Telefonverkehr) erwähnt. Zudem stehen öffentliche Unternehmen nicht selten in Konkurrenz mit privaten Anbietern, oder es werden Leistungen

13 Wir sehen von den Wirkungen auf die Einnahmeseite ab. Bei den Ausgaben haben wir diese Entwicklung vor allem im Funktionalbereich Gesundheitswesen berücksichtigt.

14 Zur einschlägigen Literatur siehe K.-N. Münch (1976), S. 20 ff. und H. Hanusch (1972), S. 22 ff.

15 K. Littmann (1957), S. 35.

16 Ähnlich J. Steinhausen (1975), S. 93.

17 Dies gilt insbesondere für die sozialen Aufgaben. Ausführlich W. Schmähl (1980), S. 574. Für das Spektrum öffentlicher Unternehmen W.W. Pommerehne und F. Schneider (1985), S. 5.

(Polizeiverwaltungen, Schulverwaltungen) durch privates Angebot ergänzt¹⁸. Funktionale Kriterien lassen also eine Bestimmung des öffentlichen Sektors nicht zu, da sich die Staatsaufgaben laufend ändern. Doch ist diese Feststellung für uns weniger relevant, da sich unsere Analyse gerade auf eine Änderung öffentlicher Aktivitäten und deren Messung bezieht.

Es bleibt daher zu klären, wie wir den öffentlichen Sektor abschließend eingrenzen wollen. Da sich die empirischen Möglichkeiten am statistischen Material orientieren müssen, greifen wir auf die Finanzstatistiken des Statistischen Bundesamtes zurück, die wir für unsere Zwecke jedoch etwas modifiziert haben. Ausführlicher gehen wir auf den Berichtskreis im statistischen Anhang ein. Wir untersuchen zunächst das Problem der Deflationierung öffentlicher Ausgaben.

B. Wie mißt man das Wachstum der Staatsausgaben?

I. Zur Deflationierung

Will man öffentliche Ausgaben deflationieren, ist man gezwungen, die Produktivität im öffentlichen Sektor festzulegen¹⁹. Da man den Ausstoß oder das Ergebnis staatlicher Aktivität mit dem Einsatz, das heißt zumeist mit den Kosten gleichsetzt, fehlt oft ein quantitativer Maßstab, um die Produktivität im öffentlichen Sektor zu erfassen²⁰. Daher vermag man mit einer Deflationierung öffentlicher Ausgaben nur näherungsweise den langfristigen Verlauf der realen Entwicklung anzugeben. Denn mit der Wahl der Preisindizes wird die Produktivitätsentwicklung festgelegt und damit in der Regel ein Werturteil gefällt²¹.

18 Unter funktionalen Aspekten wäre auch eine Zuordnung der Kirchen zum staatlichen Sektor durchaus zu rechtfertigen, da viele ihrer Leistungsbereiche (Kindergärten, Schulen, Altenheime, Krankenhäuser etc.) zum Großteil eine Ergänzung des Staatssektors darstellen.

19 Zu ersten Ansätzen M. Gantner (1984), insbesondere S. 144 ff.

20 Etwa die Ansätze bei K. Reding (1981), S. 91 ff. und die dort angegebene Literatur zu unterschiedlichen empirischen Studien.

21 M. Gantner (1984) resümiert, daß "... oft willkürliche Entscheidungen ... das ermittelte Ausmaß von Preissteigerungen im Staatssektor bestimmen" (S.

Das Bereinigen von Preissteigerungen wird aber auch dann problematisch, wenn das gestiegene Preisniveau auf Qualitätsverbesserungen zurückzuführen ist, da sich die echte Rate der Preissteigerung (bei konstanter Produktivität) nur unter Korrektur der im öffentlichen Sektor nicht erfaßten Qualitätskomponente errechnen läßt. Während man im kurzfristigen Vergleich einzelne Komponenten für ausgewählte Güter durchaus ermitteln kann, stößt eine säkulare Analyse auf kaum lösbare Probleme. So würde eine Änderung der Stellenkegel zugunsten höherer Gehaltsgruppen als Produktivitätsfortschritt erscheinen²². Auch wegen der Qualität des statistischen Materials ließe sich nur eine vorgetäuschte Genauigkeit erzielen.

Doch nicht nur statistische Gründe sprechen gegen eine Deflationierung öffentlicher Ausgaben. Denn, und dieses Argument hat besonderes Gewicht, entscheidend für den einzelnen, wie für die Gemeinschaft, ist allein die nominale Quote, die angibt, wie hoch die Belastung tatsächlich ist, wenn man öffentliche Güter nutzt²³. Wir verzichten daher auf eine Deflationierung der öffentlichen Ausgaben und gehen auf die Wirkungen der veränderten Produktivität und relativer Preiseffekte gesondert ein, ohne sie säkular anhand empirischer Untersuchungen genauer zu quantifizieren²⁴.

134). Gleiches gilt natürlich ebenso umgekehrt. Willkürliche Entscheidungen über Preissteigerungen bestimmen das ermittelte Ausmaß von Qualität und Produktivität.

22 Zu diesem Argument G. Bombach (1977), S. 72.

23 Vgl. R.A. Musgrave (1981), S. 85. Er belegt es mit einem Beispiel. Werden in einer Volkswirtschaft 5 Einheiten privater Güter und 3 Einheiten öffentlicher Güter produziert ($p=1$, $y=8$), beträgt die Staatsquote 38%. Verdoppeln sich die Preise öffentlicher Güter, ohne daß sich der reale output verändert, steigt das Volkseinkommen auf 11 und die Staatsquote auf 55%. Deflationiert bliebe zwar das Ergebnis unverändert, doch sagt dies wenig aus, da der einzelne jetzt 55% seines Einkommens an den Staat abführen muß, gegenüber 38% zuvor. Es wird folglich ein größerer Teil der Einkommen vom Staat beansprucht; und hierauf kommt es letztlich an.

24 R.A. Musgrave (1981), bezieht zu Recht Baumols These in seine Kritik ein. "... a secular increase in the relative cost of public services due to lagging productivity gains, as postulated by Baumol and others, will be reflected in an more rapid rise in the nominal than in the deflated share. But given the assumption that public goods are worth their cost, it is the nominal share that should be considered in measuring public sector's expansion" (S. 85 f.).

II. Der Unterschied zwischen Ausgaben und Leistungen des Staates

Die Finanzstatistik gliedert die Ausgaben nach funktionalen Kriterien. Schwierigkeiten ergeben sich, wenn man die "öffentliche Finanzwirtschaft"²⁵ einbezieht, da hier Aufwand und Ausgaben auseinanderfallen. Ursache sind die für jedes Haushaltsjahr ausgewiesenen Tilgungsbeträge. Werden diese von den Ausgaben nicht subtrahiert, kommt es zu mehrfachen Zahlungen, die im wesentlichen von der Laufzeit der Kredite abhängen, da kurze Laufzeiten eine häufige Umschuldung erfordern. Ganz offensichtlich haben Tilgungsausgaben auch einen anderen Charakter als die übrigen Ausgaben, die im wesentlichen den nicht periodisierten Aufwand für die Erstellung öffentlicher Leistungen in jedem Haushaltsjahr widerspiegeln²⁶. Tilgungsleistungen dagegen sind Folge der in den Jahren der Nettoneuverschuldung öffentlicher Haushalte finanzierten Güter, die bereits damals in den Funktionalhaushalten erfaßt wurden. Der Einfluß von Tilgungsausgaben würde die Analyse erheblich beeinträchtigen. Wollen wir primär die Staatstätigkeit, das heißt die öffentlichen Leistungen, untersuchen, müssen wir die Tilgung daher unberücksichtigt lassen. Lediglich die Zinsen sind als Entgelt des Staates für den Produktionsfaktor Kapital einzubeziehen, wenn man alle aufwandsgleichen Ausgaben erfassen will. Wir haben daher alternative Quoten berechnet und den Anteil des staatlichen Aufwands gesondert erfaßt²⁷.

III. Transfers und ihre Einordnung

Bezieht man Transfers in die Staatsausgaben ein, verstößt man im Grunde gegen die Forderungen, die man bei einer Strukturquote grundsätzlich

25 Sie umfaßt die Schuldenverwaltung mit allen Ein- und Ausgaben.

26 Diese Angaben dienen entweder der Entlohnung in der Staatswirtschaft eingesetzter Produktionsfaktoren (wie Arbeitsentgelte und Vorleistungen in Form von Käufen) oder umfassen jene Transferleistungen, die aufwandsgleiche Ausgaben darstellen (Pensionen, Kindergeld, Sozialhilfe etc.). Tilgungsleistungen sind hingegen kein Aufwand.

27 Hierzu die Unterscheidung von direkten und unmittelbaren Ausgaben, wie sie im statistischen Anhang erläutert ist.

berücksichtigen muß: Der Staatsanteil ist keine Teilmenge einer Gesamtheit, da im Sozialprodukt die Transferleistungen nicht enthalten sind²⁸. Zugleich gibt die Quote keine Auskunft über die vom Staat beanspruchten Ressourcen. Sie zeigt vielmehr auf, in welchem Umfange der Markt die Verwendung des Einkommens und die Verteilung der gesamtwirtschaftlichen Produktivkräfte beeinflußt²⁹. Es bietet sich daher an, den Ressourcenverzehr des Staates getrennt zu erfassen (direkte Ausgaben) und darüber hinaus zu untersuchen, welcher Teil des Sozialprodukts durch öffentliche Hände fließt (Staatsquote). Wir wollen jedoch festhalten, daß mit dieser Methode der öffentliche Sektor stets überhöht ausgewiesen wird, berücksichtigt man die Zunahme der Transferleistungen in den letzten Dekaden. Ließe man die Transferausgaben aber außer acht, blieben jedoch die Entzugseffekte unberücksichtigt, die mit der Finanzierung dieser Ausgaben entstehen. Wir halten indes beide Quoten für aussagefähig, nur das Erkenntnisinteresse unterscheidet sich jeweils.

IV. Zur Wahl der Bezugsgröße

Neben den methodischen Problemen bei der Abgrenzung der Ausgaben findet man im Schrifttum auch eine Reihe von Beiträgen, die sich mit der Wahl der geeigneten Bezugsgröße (BSP, NSP, jeweils zu Marktpreisen oder Faktorkosten) beschäftigen. Im wesentlichen wollen wir uns auf die unterschiedlichen Konzepte, das Sozialprodukt zu erfassen, beschränken und sie kurz diskutieren³⁰.

In dem zu Marktpreisen berechneten Sozialprodukt sind die indirekten Steuern enthalten, was bei Änderungen der Steuerstruktur, wie sie während eines langen Untersuchungszeitraums unvermeidbar auftreten, zu Verzerrungen führt³¹. Je

28 So K. Littmann (1975), S. 56.

29 Vgl. C. Langheinrich (1970), S. 19 und B.P. Herber (1983), S. 314 ff.

30 Auf andere Möglichkeiten Quoten zu bilden (Ausgaben pro Kopf und Anzahl der Beschäftigten) und die Schwächen der VGR gehen wir nicht ein. Hierzu M. Gantner (1984), S. 43 ff. und H.C. Recktenwald (1980), S. 30 ff. Zu einer umfassenden Diskussion auch K. Littmann (1975), S. 58 bis 122.

31 Im Schrifttum bemängelt man vordringlich, daß sich mit der Klassifikation einer Steuer die Höhe des Sozialproduktes ändere. So O. Weitzel (1967), S. 21 f. und die dort angegebene Literatur.

nachdem wie hoch der säkulare Anteil direkter oder indirekter Steuern ausfällt, errechnet sich eine andere Bezugsgröße und damit eine andere Staatsquote, obwohl sich der reale Output und seine Verteilung auf Markt und Staat weder absolut noch relativ verändert hat. Da wir dem Finanzierungsfaktor in unserer Analyse besondere Bedeutung zumessen, wäre es wenig sinnvoll, diese Maßgröße heranzuziehen. Zudem weist Littmann³² darauf hin, daß eine Bewertung zu Faktorkosten vorteilhaft ist, wenn es darum geht, die Verteilung der Wertschöpfung zu untersuchen. Allerdings kann man hier einwenden, daß die Erfassung öffentlicher Güter zu Faktorkosten dann insofern von der Bewertung der privaten Produktion abweicht, als hier Gewinne enthalten sind, die es im öffentlichen Sektor nicht gibt.

Da empirische Vergleiche jedoch belegen, daß die Wahl der Bezugsgröße die Entwicklung der Staatsquote im Trend nicht wesentlich beeinflusst und sich in der Messung lediglich das Niveau der Staatstätigkeit verändert³³, wollen wir die Diskussion nicht weiter vertiefen. Zum Zwecke von Kontrollrechnungen haben wir in einer langen Reihe alle Bezugsgrößen verwandt, uns aber ansonsten für das Volkseinkommen entschieden³⁴. Zudem können wir mit Hilfe der "direkten Ausgaben" einige Schwächen dieser Quote beheben, wie wir noch zeigen werden.

Einen Mangel anderer Art kann man dagegen nicht eliminieren. Da in den Staatsausgaben alle Bruttoinvestitionen erfaßt sind, man aber das Volkseinkommen abzüglich der Abschreibungen errechnet, würde die Staatsquote mit steigender Quote der staatlichen Investitionen zunehmen³⁵. Der Anteil der direkten Ausgaben wird daher ebenfalls zu hoch ausgewiesen. Man umgeht diese Schwäche, indem man das BSP als Vergleichsmaßstab heranzieht.

32 Ausführlich K. Littmann (1975), S. 62 ff.

33 Mehr in H.C. Recktenwald (1977), S. 719 f. und H. Kohl (1984), S. 181. Kohl weist zudem darauf hin, daß man "die Staatsquoten mit einer für Niveauabschätzungen hinreichenden Genauigkeit in ein anderes Konzept ... transformieren" kann und die Relationen relativ konstant sind (S. 181).

34 Hier lehnen wir uns an H.C. Recktenwald (1977 und 1962) sowie O. Weitzel (1967) an.

35 Mehr in O. Weitzel (1967), S. 22. Im Grunde liegt das Problem darin, daß der Kapitalstock des Staates nicht erfaßt wird und daher auch der Werteverzehr unbekannt bleiben muß. Zu den Schwächen und Auswirkungen des rückständigen Rechnungswesens an anderer Stelle mehr.

Viertes Kapitel

Das Wachstum der Ausgaben – ein Überblick

Wir wollen im folgenden die Ergebnisse der empirischen und theoretischen Untersuchungen kurz zusammenfassen und zudem in ein geschichtliches Kontinuum einzuordnen versuchen. Dabei fragen wir vor allem nach Faktoren, die jeweils expansiv wirken oder eine Begrenzung der Staatstätigkeit überwinden helfen. Wir beginnen unsere Analyse mit der Entwicklung der Ausgaben Preußens.

A. Die deutsche Finanzwirtschaft vor der Reichsgründung

Geht man davon aus, daß die für die Jahre 1821 und 1829 ermittelten Quoten der kollektiven Belastung der Wirklichkeit recht nahe kommen, kann man für die folgende Epoche einen Abwärtstrend erkennen, der bis in die 30er Jahre des 19. Jahrhunderts andauert. Gemessen an von uns alternativ berechneten Quoten (Tab. 1), kommt es dann jedoch zu einer Phase fast gleichbleibender Staatstätigkeit bis zur Reichsgründung im Jahre 1872. Da diese Periode immerhin fast 40 Jahre umfaßt, sollte man sie gesondert betrachten und nicht dem vorangegangenen Schrumpfungsprozeß unterordnen¹. Eliminiert man die durch den kriegsbedingten Schuldendienst hervorgerufenen Verzerrungen, bleibt die Quote von 1872 mit 13,1% gegenüber 13,3% (Quote 2) 1840 praktisch konstant. Ein ähnliches Bild ergibt sich (Quote 3), wenn man auch den zivilen Schuldendienst unberücksichtigt läßt (12,3% bzw. 12,4%). Legt man die Gesamtausgaben zugrunde, ist von 1840 bis 1872 sogar ein Anstieg von 13,9% auf 18% festzustellen.

Auch die Ergebnisse für 1821 (18,6%) und 1872 (18,0%) fallen bei dieser Alternative nur unwesentlich auseinander. Die zivilen Ausgaben weisen einen insgesamt gleichbleibenden Trend auf. Ihr Anteil am Sozialprodukt schrumpft nur wenig, berücksichtigt man die enormen Rüstungsausgaben Preußens, die nur im Jahre 1872 zu einem Verdrängungseffekt geführt haben, zumal alle anderen Quoten von 1862 bis 1872 beträchtlich zugenommen haben². Aus dem genannten Grund liegt lediglich die Quote der zivilen Ausgaben mit 7,2% im Jahre 1872 unter einem langjährigen Durchschnitt.

Im Gegensatz zu bisherigen Erkenntnissen ist folglich davon auszugehen, daß die Aufstiegsphase des 19. Jahrhunderts keineswegs "im Zeichen einer relativen Kontraktion der öffentlichen Haushalte"³ stand, sondern eine in etwa gleichbleibende relative Größe des Staatsanteils aufweist. Berücksichtigt man zugleich die hohen Wachstumsraten des Sozialprodukts, die der Beginn der Industriellen Revolution mit sich brachte⁴, so kann man säkular erstmals von einem verbesserten Angebot öffentlicher Güter sprechen, das jedoch nicht stärker zunimmt als das Sozialprodukt.

Gestützt wird diese Hypothese, wenn man die Entwicklung nur der zivilen Ausgaben bis zur Reichsgründung verfolgt. Zwar liegt die Struktur der kommunalen Aufgaben nur unvollständig vor, dennoch lassen sich einige Trends erkennen. Als besonders expansiver Zweig staatlicher Leistungen ist das Bildungswesen hervorzuheben. Von einem Anteil, der 1821 etwa 5% an den zivilen Ausgaben betrug, schnellte der Aufwand im Bildungswesen (wegen der Einführung der Allgemeinen Volksschulpflicht) auf 20%. Die Maßnahmen gegen das Analphabetentum und die Bildung von Humankapital, eine Vorbedingung für die Wirtschaftsentwicklung, war mit erheblichen Anstrengungen verbunden, zumal man die gesamte Infrastruktur für diese öffentliche Tätigkeit erst schaffen mußte⁵. Man kann in diesem Zusammenhang durchaus von einer "Bildungsoffensive"

¹ Weitzel (1967), spricht dagegen von einem langfristigen Schrumpfungsprozeß "über 56 Jahre - von 1816 bis 1872" (S. 37). Ursache dieser Auffassung ist eine unzureichende Berücksichtigung der militärischen Ausgaben, die gegen Ende des Berichtszeitraumes von Preußen auf das Reich übergingen. Um die Homogenität unserer Zeitreihe sicherzustellen, haben wir die im Reich anfallenden Militärausgaben Preußen anteilig zugeschlagen. Als Verrechnungsbasis haben wir die Bevölkerungszahl herangezogen. So spiegelt sich die tatsächliche Entwicklung besser wider, zumal die Militärausgaben 150% des zivilen Etats Preußens betrugen.

² Die hohen Ausgaben für Landesverteidigung standen einer verbesserten Versorgung der Bevölkerung mit anderen öffentlichen Gütern entgegen.

³ Weitzel (1967), S.37.

⁴ Mehr in W.G. Hoffmann (1965), S. 505 ff. und A. Spiethoff (1955), S. 146.

⁵ Dazu Weitzel (1967), S. 161 ff. und die dort angegebene Literatur.

sprechen, wie wir sie säkular nur zweimal beobachten können⁶, und die man als eines der herausragenden Merkmale dieser Epoche bezeichnen kann.

Dagegen gehen von der Allgemeinen Verwaltung und dem Gesundheitswesen keinerlei Wachstumsimpulse aus. Erstere nimmt zwar mit rund 50% der zivilen Ausgaben eine dominierende Rolle ein, mißt man jedoch den Anteil am Sozialprodukt, kann man sogar eine fallende Tendenz von 4% im Jahr 1821 auf 2,6% im Jahre 1872 feststellen. Dies deutet darauf hin, daß man die Infrastruktur der Funktionen Innere Verwaltung, Finanz- und Steuerwesen, Öffentliche Sicherheit und Gerichtswesen aus der Vorperiode übernehmen konnte. Die geringe Bedeutung des Gesundheitswesens überrascht angesichts der damaligen medizinischen Kenntnisse nicht. Die Versorgung der Bevölkerung mit Gesundheitsleistungen verbesserte sich von 1821 bis 1872 nur unwesentlich.

Einen rückläufigen Trend weist der Aufwand für die wirtschaftliche Entwicklung auf. Weitzel betont, daß insbesondere der Nachholbedarf im Straßenbau zu dieser Zeit zum Großteil gedeckt war⁷.

Die Finanzierung öffentlicher Aktivitäten ist in der Epoche das entscheidende Hemmnis, das einer Ausdehnung der Staatsquote entgegensteht⁸. Das niedrige Niveau der Einkommen und die Steuersätze erlauben es nicht, weder großzügig noch verschwenderisch zu wirtschaften. So sieht das Kapitalsteuer- und Einkommensteuergesetz des Königreichs Bayern einen progressiven Tarif vor, der von 0,5% auf nur 2% steigt⁹.

6 Den anderen Fall, in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts, erörterten wir an anderer Stelle.

7 Weitzel (1967), S. 167.

8 Belege bei F. Terhalle (1952), S. 273 ff. Haupteinnahmequelle des Staats waren Zölle und spezifische Verbrauchssteuern, die heute keine Rolle mehr spielen, auf die der Staat damals aber angewiesen war.

9 Dazu auch Tab. 4 und 41. Mehr in F. von Reden (1851), S. 59. Die Verhältnisse sind durchaus übertragbar. Daß bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Steuersätze im Vergleich zu heute ungleich niedriger lagen, belegt auch das Finanzgesetz vom 1. Januar 1900, das einen progressiven Tarif bis zu einem Einkommen von 33.000 Mark vorsah, der in einem proportionalen Steuersatz von 4% mündete (Nachweis bei O. Costabell, 1908, S. 58 bis 60).

B. Die Reichsgründung bis zum Ersten Weltkrieg

Wir beginnen die Untersuchung der Periode nach der Reichsgründung mit einem Vergleich der preußischen Zahlen für das Jahr 1872 mit denen für das Deutsche Reich.

Ohne Zweifel verzerren im Jahre 1872 die Ausgaben für den kriegsbedingten Schuldendienst in einer Größenordnung von nahezu 80% der zivilen Ausgaben das Gesamtbild beträchtlich. Wir haben daher alternative Quoten berechnet, um die Wirklichkeit besser abzubilden. Vernachlässigt man den Schuldendienst¹⁰, fällt eine annähernde Übereinstimmung der beiden Quoten auf. Betrug die Staatsquote in Preußen 12,3%, so läßt sich für das Reich eine Quote von 12,2% berechnen (Tab. 13). Der Umfang der staatlichen Aktivitäten dürfte im gesamten Reich demnach annähernd gleich gewesen sein.

Unsere Einschätzung wird auch gestützt, zieht man den zivilen Staatsanteil heran. Die Quote (einschließlich ziviler Schuldendienst¹¹) Preußens von 7,2% und des Reiches (einschließlich Zinsen) von 7,3% stimmen gleichfalls ziemlich genau überein¹². Die Zahlen belegen zum anderen, daß man nicht von einem relativ hohen Niveau der Staatsausgaben zu Beginn dieser Periode sprechen kann, wie Weitzel es tut¹³. Vielmehr ist zu beachten, daß die erhebliche Beeinflussung des Budgets durch kreditpolitische Transaktionen nicht zu Fehleinschätzungen führt. Da lediglich Reparationen zur Tilgung von Kriegsschulden herangezogen wurden, kann man nicht von einer Erhöhung der kollektiven Last sprechen¹⁴.

10 Hierfür spricht nicht nur das unten aufgeführte Argument, sondern auch die Tatsache, daß bereits mit der Aufnahme der Kredite die entsprechenden Ausgaben getätigt wurden. Die Tilgung führt zu Doppelzählungen.

11 Aus den Statistiken kann man den Anteil der Zinsen nicht ersehen. Abweichungen, die sich aus den unterschiedlichen Bezugsgrößen ergeben, sind jedoch geringfügig. Hierzu auch die Anmerkungen zu Tabelle 3. Errechnet man darüber hinaus den Anteil der zivilen Ausgaben ohne Schuldendienst am Volkseinkommen, so ergibt sich für Preußen ein Anteil von 6,5% und für das Reich von 6,3%. Auch dieser Vergleich, der die erwähnten Verzerrungen beseitigt, stützt unser Ergebnis.

12 Hierzu Tabelle 2 und Tabelle 3.

13 So Weitzel (1967), S. 38.

14 Obwohl Weitzel (S. 38) dieses Argument bekannt war, spricht er von "großzügigem Wirtschaften der fiskalischen Planträger".

Ausgehend vom Jahre 1872 verlief die Entwicklung bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges außergewöhnlich stetig. Die zivilen Ausgaben stiegen, gemessen am Volkseinkommen, bereits bis 1891 wieder kräftig an, was Spiethoff¹⁵ widerlegt, der von einer "Stockungsspanne" bis in die Mitte der 90er Jahre spricht. Auch alle übrigen Quoten liegen erheblich über dem Niveau von 1881 (Tab. 11), was die Feststellung erhärtet.

Gegen Spiethoffs und Weitzels These sprechen auch die realen Pro-Kopf-Ausgaben, die im zivilen Sektor ausnahmslos steigen und sogar von 1872 bis 1881 kräftig zunehmen (Tabelle 5). Rückläufig entwickeln sich lediglich die militärischen Ausgaben, doch lag der Anteil kriegsbedingter Ausgaben schon 1891 nur mehr unwesentlich unter dem von 1872. Auch die direkten Ausgaben (Tab. 6) spiegeln diese Entwicklung wider. Der Rückgang der zivilen Quote von 7,3% auf 7,1% im Jahre 1881 (Tab. 3) ist zudem außerordentlich gering. Er dürfte eher damit zu erklären sein, daß die Ausgabenentwicklung dem wirtschaftlichen Wachstum über kurze Zeit nicht ganz folgen konnte, während die Versorgung mit öffentlichen Gütern gleichwohl, wenn auch mit geringfügig niedrigeren Steigerungsraten als das Sozialprodukt, zunahm. Die zivilen direkten Ausgaben (Tab. 6) liegen mit 6,8% des Volkseinkommens ebenfalls höher als 1891 (6,1%).

Bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges steigt der Anteil des zivilen Aufwandes von 7,3% auf 11,4%, also wesentlich stärker als die Gesamtausgaben. Einer Zunahme der zivilen Quote von 56% steht ein Anstieg von 29% bei den Gesamtausgaben gegenüber. Auch die direkten Ausgaben (Tab. 11) zeigen im übrigen einen eindeutig steigenden Trend.

Außer der funktionalen Struktur haben wir für die Periode bis zum Ersten Weltkrieg die Entwicklung der Sozialtransfers berechnet, die über mehrere Funktionalhaushalte verstreut sind.

Während sich die realen Transferleistungen von 4,66% auf 8,84 % nicht einmal verdoppeln konnten, stiegen die sonstigen realen Ausgaben für zivile Zwecke pro Kopf von 18,82 auf 59,68 Mark um mehr als das Dreifache (Tab. 5).

¹⁵ So A. Spiethoff (1955), S. 123 ff. Wir berechneten für das Jahr 1881 eine Quote von 7,1% und für 1891 von 9,3%. Weitzel (1967), S. 40 hatte diese These unkritisch übernommen.

Zum überwiegenden Teil ist diese Entwicklung, die dem großen Bedarf an Sozialleistungen und den Sozialgesetzen unter Bismarck zu widersprechen scheint, auf die Ausgliederung der Sozialversicherung aus den öffentlichen Budgets zurückzuführen. Dennoch bleibt festzuhalten, daß steuerfinanzierte Transfers (via Budget) nicht dazu beitragen, staatliche Ausgaben zu erhöhen, da sie sich nur unterproportional entwickelten. Wie in der Vorperiode kommen die Impulse zur Staatstätigkeit vom Bildungswesen und, erstmals, aus dem Gesundheitswesen.

C. Staatsausgaben im Ersten Weltkrieg und der Nachkriegszeit

Für den Zeitraum von 1913 bis 1924 fehlen exakte Angaben. Krieg und Inflation erlauben es nicht, die Entwicklung genauer zu erfassen und zu verfolgen. Daher beginnen wir mit einem Vergleich der Staatstätigkeit auf dem Vorkriegsniveau. Wie die direkten Ausgaben belegen, stieg der Aufwand zwischenzeitlich erheblich, was sich allerdings weniger in den Gesamtausgaben, als vielmehr in den zivilen Ausgaben ausdrückt. Offenbar hat die Beschränkung der Verteidigungsausgaben durch die Siegermächte zu Substitutionseffekten innerhalb des Budgets geführt. Von den akzidentiellen Einflüssen der Weltwirtschaftskrise abgesehen, bleibt das Niveau der Ausgaben praktisch gleich. Daher interessiert uns vor allem die Niveauverschiebung im Vergleich zum Jahre 1913. Sie resultiert fast ausschließlich aus den um 5% erhöhten Ausgaben im Sozial- und Gesundheitswesen, gemessen am Sozialprodukt (Tab. 13). Auch die besonderen Folgelasten des Krieges spielen eine Rolle. Dabei verdient die Entwicklung der realen Sozialtransfers besonderes Augenmerk. Schon vor der Weltwirtschaftskrise stiegen sie um 75%, also weitaus stärker als das Gesamtbudget (48,20 RM pro Kopf). Sie tragen zu dieser Zeit überdurchschnittlich zum Wachstum der Staatsausgaben bei (Tab. 5). Das Budget nimmt in der Krise aufgrund des prozyklischen Verhaltens der Regierung deutlich ab. Im Gegensatz dazu weisen die Transfers beträchtliche Zuwächse auf. Ihr Anteil an den Ausgaben steigt von 26,6% (1930) auf 36,5% (1932). Gemessen an den zivilen Ausgaben, beträgt ihr Anteil sogar bis zu 44,1%.

Im säkularen Vergleich findet diese historisch außerordentliche Entwicklung auch nicht annähernd eine Parallele, was den Einfluß dieses akzidentellen Faktors unterstreicht. Mit der Erholung der Wirtschaft fallen die Transfers wieder auf das Niveau von 1925 zurück. Gleichwohl können wir festhalten, daß vor allem soziale Ausgaben nach dem Ersten Weltkrieg das Wachstum der Ausgaben bestimmen.

Zweifelloos hat der Prozeß der Demokratisierung dazu beigetragen, die Ressourcen im Staat zunehmend für die soziale Wohlfahrt der Bürger einzusetzen¹⁶, doch kann man diesen Prozeß nicht mit der Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg vergleichen. Die politischen Faktoren waren noch nicht im gleichen Maße wirksam. Außerdem muß man das niedrige Niveau "sozialer" Ausgaben berücksichtigen¹⁷.

Auch die Finanzierungsmöglichkeiten des Staates nahmen in dieser Epoche zu. Eine Reihe diskretionärer Maßnahmen, etwa die Einführung der Mehrwertsteuer und die Erhöhung indirekter Steuern, eröffneten ihm einen größeren Spielraum (Tab. 41). Auch die Sätze der Einkommensteuer lagen deutlich höher als noch zu Beginn des Jahrhunderts¹⁸. Doch ist man von Schumpeters "Steuerstaat" noch weit entfernt.

D. Zur Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg

Obwohl in den früheren Perioden zufallsbedingte Faktoren wirken, konnten wir die Tendenz wachsender Ausgaben und deren Ursachen bestimmen. Vergleicht man nun die überproportional wachsenden Aufgaben mit den analytischen Kriterien unserer theoretischen Grundlagen, so kommt man zu folgendem Ergebnis: Es sind die Substitutionsgüter des Staates, die einem privaten Angebot "vor-

16 Dazu grundlegend G. Myrdal (1960), S. 61 ff. und 117 ff. Detailliert zur Sozialpolitik in dieser Zeit W. Weddingen (1957), S. 28 ff., der vor allem auf die Bedeutung der Sozialversicherung eingeht.

17 Zu einer stadientheoretischen Einordnung mehr bei W. W. Rostow (1967), S. 26 f. Er hebt hervor, daß die politische Entwicklung dazu führte, mehr Mittel für soziale Wohlfahrt und Sicherheit zur einzusetzen.

18 Ausführlicher F. Terhalle (1952), S. 294 ff., der die Einnahmepolitik des Staates gründlich analysiert.

gezogen" werden. Wie wir anhand der Strukturverschiebung bereits nachweisen konnten, verstärkt sich dieser Prozeß nach dem Kriege. Die Ausgaben für Bildung und Gesundheit nehmen weiter zu. Doch die in der Parteienkonkurrenz um Wählerstimmen artikulierte politische Nachfrage erfaßt nun weitere Leistungen, die den Lebensstandard und die Wohlfahrt des einzelnen verbessern sollen: Transferleistungen und sonstige Unterstützungen ergänzen die staatliche Aktivität.

Es zeigt sich, daß zwischen individuellem Nutzenkalkül und der Entwicklung der Ausgaben ein enger Zusammenhang besteht. Zunächst mag man annehmen, daß Leistungen, deren Nutzen Einkommensschwachen verwehrt bleibt, die Entwicklung voran treiben. Doch kann man beobachten, daß der Staat zunächst jene Leistungen vermehrt anbietet, von deren kostenloser Nutzung alle, und nicht nur einzelne Gruppen, profitieren. Unsere theoretischen Überlegungen sehen wir insoweit bestätigt, als wir abgeleitet hatten, daß der demokratische Konsens zu diesem Ergebnis führt.

Erst danach bietet man zusätzliche Leistungen nurmehr kleineren Interessengruppen an. Da wir die Entwicklung im Rahmen der funktionalen Struktur bereits kritisch erörtert haben, verzichten wir hier auf eine ausführliche Analyse. Vielmehr wollen wir dieses Ergebnis kurz in den säkularen Rahmen einordnen.

Statistischer Anhang

Gliederung des Anhangs

A. Empirische Grundlagen

- I. Die öffentlichen Ausgaben - Darstellung unterschiedlicher finanzstatistischer Konzeptionen
 - 1. Die direkten Ausgaben
 - 2. Zur Konzeption der unmittelbaren Ausgaben
 - 3. Zur Systematik öffentlicher Ausgaben
- II. Die funktionale Struktur der Ausgaben
- III. Die einkommenstheoretische Struktur
- IV. Erläuterungen zur Berechnung der empirischen Daten
 - 1. Gebietsstand
 - 2. Finanzstatistischer Berichtskreis
 - 3. Berechnung des Schuldendienstes
 - 4. Erläuterungen zum Gesundheits-, Sozial- und Wohlfahrtswesen
 - 5. Die Sozialversicherung in der Finanzstatistik
 - 6. Sonstiges
- V. Statistische Quellen

B. Tabellen

Der Tabellenteil enthält nur die wichtigsten Grundlagen und Ergebnisse. Aus Kostengründen wurde eine Reihe von Quellen und differenzierten Einzelergebnissen herausgenommen. Fehlende Tabellen können jederzeit vom Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Erlangen-Nürnberg, Lehrstuhl Professor Dr. H. C. Recktenwald (Lange Gasse 20, 8500 Nürnberg) angefordert werden.

A. Empirische Grundlagen

Im folgenden wollen wir die Konzeption unserer empirischen Arbeit im einzelnen dokumentieren. Da eine umfassende Beschreibung und Bewertung der Staatstätigkeit im wesentlichen vom empirischen Gehalt einer Untersuchung abhängt, haben wir die finanzstatistischen Quellen anhand unterschiedlicher statistischer Methoden gründlich ausgewertet. Die Zahlen sind, wie sie jetzt vorliegen, nicht unmittelbar aus der Finanzstatistik ersichtlich. Aufwendige Berechnungen waren erforderlich, um die Quellen einer ökonomischen Analyse zugänglich zu machen, die unseren Anforderungen genügt. Die unterschiedlichen Ausgabendefinitionen, Bezugsgrößen und generell eine Ausweitung von statistischen Vergleichsmöglichkeiten sind nicht Selbstzweck, sondern sollen dazu dienen, den Untersuchungsgegenstand in seiner Vielschichtigkeit adäquat zu erfassen. Nicht selten hängt der Erklärungswert eines Phänomens vom Vergleich abweichender Bezugsgrößen ab oder wird dadurch erst erkennbar. Somit handelt es sich nicht um statistische Kunstgriffe oder Zahlenspielerien, sondern um den Gebrauch eines zweckdienlichen Instrumentariums.

I. Die öffentlichen Ausgaben - Darstellung unterschiedlicher statistischer Konzeptionen

Prinzipiell muß man zwischen den Ausgaben unterscheiden, die durch die "Hände des Staates laufen" (Gesamtausgaben), und jenen Ausgaben, die dem Staat in Form von Kosten entstehen. Grob gesprochen, liegt die Differenz beider Größen in den monetären Transfers, da sie keine Ressourcen verbrauchen. Es ist wichtig, die Entwicklung beider Größen zu verfolgen. Im Schrifttum sucht man solche Studien jedoch vergeblich.

1. Die direkten Ausgaben

Will man die Ausgaben für die Inanspruchnahme von Produktionsmitteln, d.h. das Entgelt für die im öffentlichen Sektor eingesetzten Produktionsfaktoren,

ermitteln, bietet sich das finanzstatistische Konzept der sogenannten "direkten" Ausgaben an. Im Grunde handelt es sich um die "Betriebsausgaben" des öffentlichen Sektors. So bleibt beispielsweise die finanzielle Förderung nicht in der Finanzstatistik enthaltener Einrichtungen (wie Subventionen an private Unternehmer) oder von Personen (z. B. Rentenzahlungen) unberücksichtigt.

Direkte Ausgaben könnte man auch mit dem geläufigen, wenn auch antiquierten und inhaltlich widersinnigen, Begriff des "Staatsverbrauchs" gleichsetzen.

Die amtlichen Statistiken weisen die direkten Ausgaben nicht aus, obwohl es wichtig ist, etwas über den Ressourcenverzehr im öffentlichen Sektor aussagen zu können. Wir haben daher mit erheblichem Aufwand erstmals versucht, diese Kategorie der Ausgaben zu berechnen. Jedoch war es aufgrund des unzureichenden statistischen Materials nicht möglich, eine homogene, lange Reihe für den gesamten Zeitraum zu ermitteln. Die Personalausgaben sind stets zusammen mit den Pensionszahlungen (also mit Transferzahlungen) ausgewiesen. Da ab 1962 die Versorgungsleistungen aus einer gesonderten Quelle (Statistisches Jahrbuch) zur Verfügung stehen, konnten wir diesen Mangel für die Berichtsjahre nach 1963 beheben. Jedoch läßt die Finanzstatistik eine Berechnung der direkten Ausgaben in ihrer funktionalen Struktur über den gesamten Berichtszeitraum nicht zu¹. Deshalb können zwischen 1872 und 1969 die direkten Ausgaben nur als Summe errechnet und dargestellt werden. Wir behelfen uns für die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg mit einer Hilfsrechnung aus der einkommenstheoretischen Struktur, die zumindest in groben Zügen die Entwicklung widerspiegelt.

2. Konzeption der unmittelbaren Ausgaben

Eine finanzstatistische Analyse der unterschiedlichen Aufgabenbereiche erfordert auch einen detaillierten Nachweis finanzieller Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften. Insbesondere im Rahmen von Gemeinschaftsausgaben (Schul- und Hochschulwesen, Verkehrswesen) muß man zwischen den aus "eige-

¹ Gründe sind z.B. der Summennachweis von Personalausgaben und Versorgungsbezügen, der hohe Anteil sog. "übriger Ausgaben", der Summennachweis für den Erwerb von Beteiligungen und die Zuführung an Rücklagen.

nen Mitteln" finanzierten Ausgaben einer Körperschaft und den aus fremder Quelle zugeflossenen Einnahmen unterscheiden.

Da die bloße Addition direkter Ausgaben der föderalen Ebenen wegen Zuweisungen und Darlehen unter den Gebietskörperschaften zu Doppelzählungen führt, bedarf es Korrekturen. Doppelzählungen können durch die sogenannte "Bereinigung von der Einnahmeseite" und die sogenannte "Bereinigung von der Ausgabenseite" eliminiert werden. Man erhält entsprechend "Nettoausgaben" oder "unmittelbare Ausgaben"². Letztere enthalten, neben den direkten Ausgaben, alle Transfers an nicht in die Finanzstatistik einbezogene Empfänger. Um Doppelzählungen zu vermeiden, sind die enthaltenen "Darlehen an andere Bereiche" zu eliminieren, da die verausgabten Beträge regelmäßig zurückfließen, um wiederum ausgezahlt zu werden. Das Umschichten einmal verausgabter Mittel ist nicht unter die staatliche Aktivität subsumierbar (Tilgung und Refinanzierung). Wir gehen im empirischen Teil gesondert auf diese Problematik ein und versuchen mit Hilfsrechnungen diesen Mangel abzustellen.

3. Zur Systematik öffentlicher Ausgaben

1. Personalausgaben (jeweils ohne Versorgungsleistungen)

- Beamtenbezüge
- Angestelltenvergütung
- Arbeiterlöhne
- sonstige Personalausgaben

2. Laufender Sachaufwand

- Unterhaltung von unbeweglichem Vermögen
- Bewirtschaftung der Grundstücke
- Mieten und Pachten

2 Ausführlich Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Die öffentliche Finanzwirtschaft in den Rechnungsjahren 1948 - 1954, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 59, hrsg. vom Statistischen Bundesamt Wiesbaden, Stuttgart 1957, S. 5 ff, und E. Freund (1970), S. 186 ff. sowie Statistisches Bundesamt (1957), S. 5 ff.

- Zuweisungen an Zweckverbände usw.³
- sonstiger laufender Sachaufwand

3. Sachinvestitionen

- Baumaßnahmen
- Erwerb von unbeweglichen Sachen
- Erwerb von beweglichen Sachen

(Summe 1 bis 3) Direkte Ausgaben = Betriebsausgaben

4. Zahlungen an andere Bereiche

- Renten, Unterstützungen usw.
- laufende Zuschüsse an soziale Einrichtungen
- sonstige laufende Zuschüsse
- Beteiligungen
- Vermögensübertragungen an andere Bereiche
- Darlehen an andere Bereiche⁴

(Summe 1 bis 4) unmittelbare Ausgaben

III. Die einkommenstheoretische Struktur öffentlicher Ausgaben

Die Ermittlung der Anteile von Konsum-, Investitions- und Transferausgaben lehnt sich an die Systematik von Weitzel an, die jedoch mit Einführung einer neuen Haushaltssystematik und Änderungen der Finanzstatistik im Jahre 1970 umgestellt werden mußte. Die geänderten Zahlenreihen sind weitgehend kompati-

3 Diese Ausgaben lassen sich nicht eliminieren, da sie in einer Sammelposition enthalten sind. Die Verzerrung der Betriebsausgaben kann man aber wegen der geringen Höhe als geringfügig bezeichnen. Außerdem kann man anführen, daß auch diese Mittel der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen.

4 Diese Position stellt keinen Aufwand dar. Gesondert wurden die unmittelbaren Ausgaben entsprechend bereinigt, um Doppelzählungen zu vermeiden, die auftreten, wenn man Darlehen laufend durch zurückfließende Tilgungsbeträge finanziert.

bei einer vollständigen Homogenität konnte man jedoch nicht erzielen, was auch den Sprung von 1970 erklärt.

Im einzelnen liegen den unterschiedlichen Ausgabenkategorien folgende Bestandteile zugrunde:

Konsum:

- Personalausgaben (ohne Versorgungsbezüge)
- Unterhaltung von unbeweglichem Vermögen
- Zuweisungen an Zweckverbände, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen
- Leistungen für ausländische Streitkräfte
- sonstige Konsumausgaben

Investitionen:

- Bauten + große Instandsetzungen
- Neuanschaffung von beweglichem Vermögen
- Erwerb von Grundvermögen
- Erwerb von Beteiligungen
- (- Gewährung von Darlehen
- Zuführung an Rücklagen und an Kapitalvermögen⁵⁾

Transfers:

- Zuweisungen an Träger der Sozialversicherung
- Renten + Unterstützungen
- Subventionen + Preisausgleich
- Zinszahlungen an andere Bereiche
- Versorgungsleistungen
- Tilgungszahlungen an andere Bereiche⁶⁾

5 Da einer Darlehensgewährung, wie der Zuführung an Rücklagen und an Kapitalvermögen, entsprechende Rückflüsse gegenüberstehen und vermögensunwirksame Transaktionen zu Doppelzählungen führen, haben wir diese Positionen im Rahmen einer Kontrollrechnung eliminiert. Die Mittel würden ansonsten zweimal verausgabt: einmal bei der Einstellung in die Rücklage und zum anderen bei der endgültigen Verwendung.

6 Für diese Position gilt in Hinblick auf Doppelzählungen der gleiche Einwand. Alternativ haben wir dies in unseren Berechnungen berücksichtigt.

Ab 1970 ergibt sich die folgende Gliederung:

Konsum:

- Personalausgaben (ohne Versorgungsbezüge)
- Unterhaltung von unbeweglichem Vermögen
- Bewirtschaftung der Grundstücke
- Mieten und Pachten
- Zuweisungen an Zweckverbände
- übriger laufender Sachaufwand
- Vermögensübertragungen an andere Bereiche, soweit nicht für Investitionen (konsumptive Vermögensübertragungen zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben)

Investitionen

- Baumaßnahmen
- Erwerb von unbeweglichen Sachen
- Erwerb von beweglichen Sachen
- Erwerb von Beteiligungen
- Zuschüsse für Investitionen an andere Bereiche (investive Vermögensübertragungen zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben)
- (- Darlehen an andere Bereiche) s.o.

Transfers:

- Zuweisungen an Träger der Sozialversicherung
- Renten + Unterstützungen
- laufende Zuschüsse an soziale und ähnliche Einrichtungen
- übrige laufende Zuschüsse
- Versorgungsleistungen
- Tilgungszahlungen an andere Bereiche⁷⁾
- Zinszahlungen an andere Bereiche

7 Siehe ebenda.

IV. Erläuterungen zur Berechnung der empirischen Daten

Im folgenden wollen wir einige Berechnungsmethoden zusätzlich in geraffter Form erläutern, soweit in der Arbeit nicht gesondert darauf eingegangen wird. Unsere Bemerkungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Detailliertere Erläuterungen, insbesondere zu den statistischen Quellen vor dem 2. Weltkrieg, finden sich bei Weitzel (1967).

1. Gebietsstand

Der Gebietsstand umfaßt das jeweils unter deutscher Finanzhoheit stehende Reichs- oder Bundesgebiet.

Von 1872 bis 1918 ist Elsaß-Lothringen im Reichsgebiet enthalten. Nach 1918 wurden jene Gebiete, die mit dem Versailler Vertrag verloren gingen (sowie Elsaß-Lothringen, Gebietsabtretungen an Polen, die Tschechoslowakei, Belgien und Dänemark) und bis 1935 auch das Saarland ausgeklammert. Von 1939 bis 1944 gelten die jeweiligen Grenzen des Deutschen Reiches. Ab 1951 wurde Berlin, seit 1960 das Saarland in die Analyse einbezogen.

2. Finanzstatistischer Berichtskreis

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes enthalten auch die Sondervermögen des Bundes (LAF, Gesellschaft für öffentliche Arbeiten AG). Die Ausgaben von Zweckverbänden, Organisationen ohne Erwerbscharakter, Erwerbsvermögen sowie allgemeine Finanzausweisungen (brutto) sind eliminiert. Vom Staat geleistete Zuschüsse (Nettoausgaben der Gebietskörperschaften) sind enthalten. Die Sozialversicherung ist berücksichtigt, soweit der Bund Zuschüsse an die Träger gewährt.

3. Berechnung des Schuldendienstes

Bei der Berechnung des Schuldendienstes wurde folgendes Verfahren angewandt:

- unmittelbare Ausgaben: Zinsausgaben (an andere Bereiche ab 1970):
+ Schuldentilgung
- = unmittelbare Ausgaben für Schuldendienst

4. Erläuterungen zum Gesundheits-, Sozial- und Wohlfahrtswesen

- Gesundheitswesen:

Im Jahr 1978 ist eine erhebliche Zahl kommunaler und erstmals auch staatlicher Krankenhäuser und Hochschulkliniken aus dem Berichtskreis der Finanzstatistik ausgeschieden, da sie aufgrund des Gesetzes zur Krankenhausfinanzierung und ergänzender Vorschriften ihr Rechnungswesen auf die (kaufmännische) doppelte Buchführung umgestellt haben. Die Ausgaben wurden aber aus den Angaben in den gesamtwirtschaftlichen Übersichten (Fachserie 14, Reihe 3.1.) entnommen und entsprechend berücksichtigt. Dadurch wird eine homogene Entwicklung aufgezeigt.

- Ausgaben im Sozialwesen

Den einzelnen Budgets sind folgende Funktionen zugeordnet:

- Sozialverwaltung: Fürsorgeverwaltung, Verwaltung des Lastenausgleichs, Behörden der Sozialen Kriegsfolgelasten und sonstige Sozialverwaltung; ab 1963 plus Versorgungsämter.

- Wohlfahrtswesen: Leistungen der Fürsorge, Einrichtungen der Fürsorge, Jugendhilfe, Förderung der freien Wohlfahrtspflege, sonstiges Sozialwesen (ab 1963 Soziale Kriegsfolgelasten); ab 1963 plus Wohn- und Kindergeld.

- Arbeitswesenhilfe: Arbeitslosenhilfe, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Sonstiges.

- Soziale Kriegsfolgelasten: Kriegsopferversorgung, Kriegsgefangenenentschädigung, Leistungen nach G131, Sozialausgaben des LAF.

- Zahlungen an die Sozialversicherung: Zuschüsse an Träger der Sozialversicherung.

Ab 1963 ist in den Sozialausgaben die Versorgung enthalten (da erstmals ausgewiesen). Vor 1963 war die Versorgung in den Personalausgaben enthalten und nicht gesondert erfaßbar. Leistungen nach G131, wurden daraus eliminiert und den Sozialen Kriegsfolgelasten zugerechnet. Der Restbetrag aus Versorgung enthält das Wohlfahrtswesen, daher der große Sprung von 1962 auf 1963. Eine gesonderte Tabelle eliminiert diese Einflüsse. An diesem Anstieg sind auch die Ausgaben für Wohn- und Kindergeld beteiligt.

Ab 1970 gilt folgende Zuordnung:

Sozialverwaltung	=	Funktionalbereich 1024
Wohlfahrtswesen	=	" 1026 + 1080
Arbeitswesenhilfe	=	" 1032
Soz. Kriegsfolgelasten	=	" 1029./1031
Zuschüsse an Sozialvers.	=	" 1025

5. Die Sozialversicherung in der Finanzstatistik

Abgrenzung nach der Finanzstatistik:

Gesetzliche Krankenversicherung, Unfallversicherung, Rentenversicherung der Angestellten, Rentenversicherung der Arbeiter, Knappschaftliche Rentenversicherung, Altershilfe für Landwirte, Bundesanstalt für Arbeit und Träger der öffentlichen Zusatzversorgung.

Ab 1974 errechnen sich die Verwaltungskosten aus:

Personalausgaben

+ Unterhaltung von beweglichem Vermögen

+ Bewirtschaftung der Grundstücke

+ Mieten und Pachten

Abgrenzung nach dem Sozialbudget:

Rentenversicherung der Angestellten, Rentenversicherung der Arbeiter, Knappschaftliche Rentenversicherung, gesetzliche Krankenversicherung, gesetzliche Unfallversicherung, Arbeitsförderung, Altershilfe für Landwirte.

Ab 1981 sind in die Position Sachleistungen Beträge aufgenommen, die von Einrichtungen der Sozialversicherung für ihre Leistungsempfänger an andere Zweige der Sozialversicherung gezahlt werden. Diese wurden bisher als Verrechnungen behandelt und waren daher nur in der Gesamtsumme enthalten.

In den Beiträgen der Versicherten sind 1981 und 1982 Beiträge sonstiger freiwillig Versicherter enthalten.

6. Sonstiges

Die Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen entsteht, weil in Anlehnung an Weitzel (1967) bei den Ausgaben das Erwerbsvermögen und das allgemeine Grund- und Kapitalvermögen sowie Sondervermögen eliminiert wurden, in den Einnahmen aber Einkünfte aus dieser Form wirtschaftlicher Tätigkeit des Staates und Einkünfte aus Grund-, Kapital- und Sondervermögen enthalten sind.

Das Rumpfrechnungsjahr 1960 wurde auf ein Kalenderjahr umgerechnet. Bei allen Tabellen sind in der Addition Rundungsfehler möglich.

Die Rechnungsergebnisse für den Zeitraum vor dem Zweiten Weltkrieg sind, soweit nicht verändert, Weitzel (1967) entnommen.