

Wird die private Wirtschaft durch die Staatsverschuldung verdrängt?

Seit der Einführung flexibler Wechselkurse kann die Deutsche Bundesbank den Umfang an (aktuellem und potentiell) Zentralbankgeld ziemlich genau steuern. Während ihre Restriktionspolitik unter dem System von Bretton-Woods schließlich an der Zahlungsbilanz gescheitert war, hat die Bundesbank heute einen erheblichen Einfluß auf die Geld- und Kreditschöpfung des Bankensystems und damit auch auf die Gesamtausgaben für Güter und Dienste. Mit der Aufwertung der Geldpolitik hat allerdings das „Image“ der Finanzpolitik als Instrument der Konjunktursteuerung gelitten.

In den letzten Jahren ist deshalb sogar der Ruf nach einer völlig neuen Rollenverteilung zwischen Bundesbank und Staat laut geworden: Konjunkturpolitik sei ausschließlich die Funktion der Notenbank; der Staat solle sich auf strukturpolitische und allokativen Aufgaben beschränken. Da die Notenbank über den Umfang der Gesamtausgaben entscheide, könne der Staat nur noch die Verteilung der Ausgaben auf den staatlichen und den privaten Sektor beeinflussen. Normalerweise vollziehe sich diese Umverteilung über eine entsprechende Änderung der Steuerquote. Sie könne aber auch – bei unverändertem geldpolitischen Kurs – über die Kreditmärkte durchgesetzt werden: Wenn der Staat zusätzliche Ausgaben mit Kreditmarktmitteln finanziere, werde die private Wirtschaft „verdrängt“, weil Kredite knapper und teurer würden. Staatliche Finanzierungsdefizite träten an die Stelle von privaten „Defi-

ziten“ und Investitionen. Umgekehrt schaffe eine Verminderung der Staatsdefizite mehr Raum für private Investitionen.

Diese Thesen sind deshalb so brisant, weil aus ihnen weitreichende wachstumspolitische, stabilitätspolitische und arbeitsmarktpolitische Konsequenzen gezogen werden: Die Verdrängung der privaten Investitionen durch relativ „unproduktive“ Staatsausgaben beeinträchtigt das Wachstum des Produktionspotentials. Da jedoch die Konsumgüternachfrage der in der privaten Wirtschaft und im öffentlichen Dienst Beschäftigten unvermindert stark zunimmt, seien allgemeine Preissteigerungen und, darauf aufbauend, überhöhte Lohnforderungen unausweichlich. Der verstärkte Lohnkostendruck und ein schärferer Stabilitätskurs der Notenbank müßten schließlich auch zu Arbeitslosigkeit führen. Aus diesen Gründen sei ein forcierter Abbau der Staatsdefizite in der Bundesrepublik erforderlich.

Fakten scheinen die kreditmarkttheoretische Verdrängungstheorie zu bestätigen. In den Jahren 1974 und 1975 erzielte der Staat (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) Finanzierungsdefizite von 13 Mrd. und fast 60 Mrd. DM, nachdem seine Haushalte in den Jahren davor mit sehr geringen Defiziten oder sogar (1973) mit einem Überschuß abgeschlossen hatten.

Demgegenüber sanken die Finanzierungsdefizite des Sektors „Unternehmen“ von 65 Mrd. DM (1972)

**Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden der volkswirtschaftlichen Sektoren
in der Bundesrepublik Deutschland (einschließlich Berlin West)
in Mrd. DM**

	absolute Werte							Zunahme; Abnahme (-)						
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
A. Private Haushalte														
Entnahmen	128,4	147,3	159,7	167,3	180,6	202,1	217	12,4	18,9	12,4	7,6	13,3	21,5	15
Nettolöhne und -gehälter	261,6	285,3	310,7	334,8	346,9	359,6	386	25,0	23,7	25,4	24,1	12,1	12,7	26
Laufende Übertragungen ²⁾	82,3	93,2	102,9	119,7	153,9	165,0	177	7,9	10,9	9,7	16,8	34,2	11,1	12
I Einnahmen	472,3	525,8	573,3	621,8	681,4	726,7	780	45,3	53,5	47,5	48,5	59,6	45,3	53
Verbrauch	407,8	447,7	491,7	527,5	574,5	622,0	676	40,3	39,9	44,0	35,8	47,0	47,5	54
Vermögensübertragungen ²⁾	4,0	6,5	7,6	7,8	7,7	10,7	11	-0,5	2,5	1,1	0,2	-0,1	3,0	0
II Ausgaben	411,8	454,2	499,3	535,3	582,2	632,7	687	39,8	42,4	45,1	36,0	46,9	50,5	54
III Finanzierungssaldo (I ./.. II)	60,5	71,6	74,0	86,5	99,2	94,0	93	5,5	11,1	2,4	12,5	12,7	-5,2	-1
B. Unternehmen														
Unverteilte Gewinne	22,1	17,1	11,3	6,9	5,1	10,4	17	-3,2	-5,0	-5,8	-4,4	-1,8	5,3	6
Vermögensübertragungen ²⁾	16,0	19,3	21,7	24,4	24,8	31,3	33	2,2	3,3	2,4	2,7	0,4	6,5	2
I Eigenmittel	38,1	36,4	33,0	31,3	29,9	41,7	50	-1,0	-1,7	-3,4	-1,7	-1,4	11,8	8
Bruttoinvestition	169,8	183,2	197,5	181,1	171,1	206,4	239	11,6	13,4	14,3	-16,4	-10,0	35,3	32
./.. Abschreibungen	74,7	82,2	91,1	102,0	111,3	118,8	128	9,6	7,5	8,9	10,9	9,3	7,5	9
II Nettoinvestition	95,1	101,0	106,4	79,1	59,8	87,6	111	2,0	5,9	5,4	-27,3	-19,3	27,8	23
III Finanzierungssaldo (I ./.. II)	-57,0	-64,6	-73,4	-47,8	-29,9	-45,9	-61	-3,0	-7,6	-8,8	25,6	17,9	-16,0	-15

		C. Staat													
	Steuern	181,2	198,5	233,9	250,5	250,5	281,5	310	21,3	17,3	35,4	16,6	0,0	31,0	28
	Sozialbeiträge	93,3	106,7	126,6	141,0	153,9	173,9	193	11,9	13,4	19,9	14,4	12,9	20,0	19
	Erwerbseinkommen ²⁾	1,7	0,1	0,5	-1,5	-4,6	-7,8	-11	-0,3	-1,6	0,4	-2,0	-3,1	-3,2	-3
I	Einnahmen	276,2	305,3	361,0	390,0	399,8	447,6	492	32,9	29,1	55,7	29,0	9,8	47,8	44
	Verbrauch	129,2	144,0	166,7	194,0	214,7	228,0	245	21,1	14,8	22,7	27,3	20,7	13,3	17
	Nettoinvestition	29,8	29,7	30,5	35,5	35,1	33,7	33	2,2	-0,1	0,8	5,0	-0,4	-1,4	-1
	Laufende Übertragungen ²⁾	105,7	122,2	138,2	156,6	191,5	205,3	221	10,3	16,5	16,0	18,4	34,9	13,8	16
	Vermögensübertragungen ²⁾	12,7	13,4	14,7	17,3	17,9	21,9	23	2,7	0,7	1,3	2,6	0,6	4,0	1
II	Ausgaben	277,4	309,3	350,1	403,4	459,2	488,9	522	36,3	31,9	40,8	53,3	55,8	29,7	33
III	Finanzierungssaldo (I ./.. II)	-1,2	-4,0	10,9	-13,4	-59,4	-41,3	-30	-3,4	-2,8	14,9	-24,3	-46,0	18,1	11
		D. Übrige Welt													
	Einfuhr der Bundesrepublik	152,8	164,8	185,6	232,8	242,8	283,1	319	14,4	12,0	20,8	47,2	10,0	40,3	36
	Übertragungen der Bundesrepublik ²⁾	13,2	15,5	17,6	18,1	19,2	20,2	23	2,1	2,3	2,1	0,5	1,1	1,0	3
I	Einnahmen der übrigen Welt	166,0	180,3	203,2	250,9	262,0	303,3	342	16,5	14,3	22,9	47,7	11,1	41,3	39
II	Ausfuhr der Bundesrepublik	168,3	183,3	214,7	276,2	271,9	310,1	344	15,6	15,0	31,4	61,5	-4,3	38,2	34
III	Finanzierungssaldo (I ./.. II)	-2,3	-3,0	-11,5	-25,3	-9,9	-6,8	-2	0,9	-0,7	-8,5	-13,8	15,4	3,1	5
	Nachrichtlich:														
	Bruttosozialprodukt, nominal	756,0	827,2	920,1	986,9	1030,3	1123,2	1225	77,0	71,2	92,9	66,8	43,4	92,9	102
	Bruttosozialprodukt, real ³⁾	701,7	727,3	763,0	765,7	746,5	789,4	829	22,7	25,6	35,7	2,7	-19,2	42,9	40
1) Quellen: Basis der Berechnungen sind die grundlegend revidierten Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes. In einigen Fällen wurden Berechnungen der Deutschen Bundesbank verwendet; Zahlen für 1977 Schätzungen des DIW.- 2) Salden.- 3) Zu Preisen von 1970.															

und 73 Mrd. DM (1973) auf zunächst 45 Mrd. DM (1974) und schließlich auf nur 30 Mrd. DM (1975). Die nominalen Bruttoinvestitionen, die 1972 und 1973 um 13 Mrd. bis 14 Mrd. DM gegenüber dem Vorjahrwert gestiegen waren, schrumpften in den Jahren 1974 und 1975 um 16 Mrd. und 10 Mrd. DM. 1976 kehrte sich dieser Prozeß um. Das Staatsdefizit verringerte sich um 18 Mrd. DM, korrespondierend nahm das Finanzierungsdefizit der Unternehmen um 16 Mrd. DM zu, und die Investitionsausgaben zogen kräftig, um 35 Mrd. DM, an. Diese Tendenz wird sich — wenn auch abgeschwächt — 1977 voraussichtlich fortsetzen.

Auch die Finanzierungsrechnung, deren Ergebnisse für 1975 bis 1977 mit der Tabelle „Geldanlagen und Kreditaufnahme der volkswirtschaftlichen Sektoren“ vorgelegt werden¹, scheint die These zu stützen, daß ein Abbau des staatlichen Defizits den Weg für private Kreditnachfrage bahnt: 1976 war der Zuwachs der staatlichen Verbindlichkeiten mit 48 Mrd. DM um 17 Mrd. DM geringer als 1975 (65 Mrd. DM). Der Staat baute seine 1975 stark erhöhte Geldmarktverschuldung ab und nahm weniger längerfristige Darlehen bei den Finanzierungsinstituten auf. Bei den Unternehmen hingegen stieg der Zuwachs der Verbindlichkeiten von 73 Mrd. auf 107 Mrd. DM; er wird 1977 vermutlich noch größer werden. Besonders ausgeprägt war dabei die Expansion der kurzfristigen Bankkredite.

Allerdings läßt die Finanzierungsrechnung auch erkennen, daß Umfang und Änderungen der Kreditaufnahme eines Sektors sich keineswegs mit Umfang und Änderung des Finanzierungsdefizits dieses Sektors decken müssen. Gerade die Unternehmen haben 1975 und 1976 — dasselbe dürfte auch für 1977 gelten — insgesamt erheblich mehr Kredite aufgenommen, als ihrem Gesamtdefizit entsprach; dafür haben sie in beträchtlichem Umfang ihre Guthaben und andere Forderungen aufgestockt: Sie halten Sicht- und Termineinlagen für Transaktionszwecke und als Rücklagen. Sie gewähren Kredite an andere Sektoren. So haben sie mit der Belegung des Exportgeschäfts sehr viele Kredite an ihre ausländischen Abnehmer gewährt, und sie werden dies voraussichtlich auch 1977 tun. Hinzu kommt, daß es neben den Unternehmen mit Ausgabenüberschüssen und einem entsprechenden Kreditbedarf gerade in Zeiten einer sehr differenzierten Wirtschaftsentwicklung zahlreiche Unternehmen gibt, die zwar Gewinne erzielen, diese aber nicht (voll) investieren, sondern (auch) zur Guthabenbildung verwenden.

Mit diesen Überlegungen kann die monetäre Verdrängungstheorie jedoch nicht entkräftet werden, weil sie ohne weiteres auch auf die Netto-Kreditnachfrage eines Sektors, also seines Saldos von

Kreditangebot und Kreditnachfrage, bezogen werden kann. Zweifel an dieser Theorie können nur durch andere Argumente aufgeworfen werden.

Nicht ins Bild paßt zum Beispiel die Zinsentwicklung. Der bis Mitte 1977 anhaltende Rückgang des Kapitalmarktzinses auf unter $6\frac{1}{2}\%$ begann zu einer Zeit, als das Staatsdefizit noch längst nicht seinen Kulminationspunkt erreicht hatte. Schon in der Zeit von Herbst 1974 bis Ende 1975 fiel der Kapitalmarktzins beträchtlich, von 11% auf $8\frac{1}{2}\%$. Dies ist um so bemerkenswerter, als gerade im Jahre 1975 der Staat — ohne den privaten Sektor zurückzudrängen — Rekordansprüche an den Kapitalmarkt stellte: Der Netto-Absatz an öffentlichen Anleihen und an — überwiegend der Staatsfinanzierung dienenden — Kommunalobligationen nahm von 14 Mrd. auf 37 Mrd. DM zu. Aber auch 1976 konnte von einem zinstreibenden Verdrängungswettbewerb nicht die Rede sein. Sowohl für staatliche als auch für private Finanzierungszwecke wurden fast genau so viel Rentenwerte abgesetzt wie 1975; trotzdem sank der Kapitalmarktzins bis Ende 1976 weiter.

Die Zweifel an der monetären Verdrängungstheorie festigen sich, wenn man auf deren theoretische Grundlagen zurückgeht. Dann erweisen sich viele Urteile über die staatliche Defizitpolitik als unkritische Verallgemeinerungen von Aussagen, die nur unter ganz speziellen Bedingungen gelten. Der harte Kern der Verdrängungstheorie kann mit einem sehr einfachen Modell einer vollbeschäftigten Volkswirtschaft mit stabilem Preisniveau herausgeschält werden: Die Notenbank verfolgt eine potentialorientierte Geldpolitik; der Bestand an Zentralbankgeld (Bargeldumlauf, „erweitertes“ Reservesoll² und Überschußreserven der Banken) nimmt genau so stark zu wie das Produktionspotential. Bei der Beschaffenheit und der Art der Anwendung des geldpolitischen Instrumentariums in der Bundesrepublik

¹ Während die Einnahmen-Ausgaben-Rechnung des DIW und damit auch die Berechnung der Finanzierungssalden in der Finanzierungsrechnung des DIW schon weitgehend auf der grundlegend revidierten volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) des statistischen Bundesamtes basieren, orientiert sich die Berechnung der Geldanlagen und der Kreditaufnahme in der Finanzierungsrechnung des DIW zum größten Teil an der im Monatsbericht für Mai 1977 von der Bundesbank vorgelegten Finanzierungsrechnung. Diese Bundesbank-Rechnung ist noch nicht an die neue VGR angepaßt worden. Deshalb ergaben sich, vor allem in den Konten für die privaten Haushalte und die Unternehmen Differenzposten; diese Restposten erbrachten aber keine Tendenzänderungen.

² Eine Heraufsetzung (Senkung) der gesetzlichen Reservesätze würde ceteris paribus zu einer Erhöhung (Verminderung) des Reservesolls und zu einer Verminderung (Erhöhung) der Überschußreserven führen, so daß die Zentralbankgeldmenge konstant und der kontraktive (expansive) Effekt der Mindestreservepolitik verdeckt bliebe. Deshalb ist es zweckmäßig, das Reservesoll um diese Effekte zu erweitern.

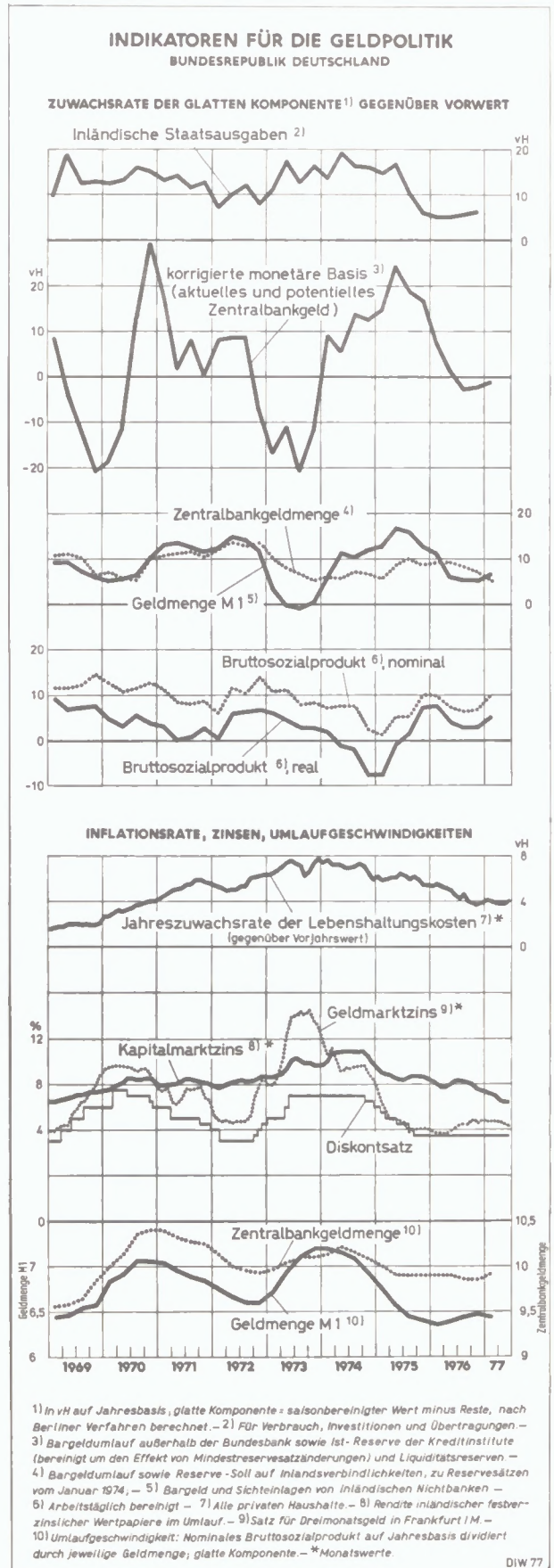
müßte allerdings die „Zentralbankgeldmenge“ um die freien Liquiditätsreserven der Banken erweitert werden, weil diese Reserven praktisch die Funktion der Überschußreserven übernommen haben³. Innerhalb dieses stetig größer werdenden monetären Rahmens nehmen in der Modellrechnung die voll durch Steuern gedeckten Ausgaben des Staates ebenso wie die privaten Ausgaben mit der gleichen Rate zu wie das Produktionspotential. Die von der privaten Wirtschaft erwarteten realen Erträge (Rendite) aus Sachvermögen und Neuinvestitionen bleiben konstant. Unter der Annahme einer nur begrenzten Elastizität des Geld- und Kreditangebots sowie der „Umlaufgeschwindigkeit“ des Geldes kann eine Beschleunigung der staatlichen Ausgabenexpansion nur vorübergehend zu einer Beschleunigung der Expansion der gesamten (staatlichen und privaten) Ausgaben führen. Auf etwas längere Sicht muß die private Ausgabenexpansion über eine Kreditverknappung und steigende Zinssätze gedrosselt werden:

- Die gesamte Kreditnachfrage expandiert rascher als vorher, weil — bei zunächst unverändert steigender privater Kreditnachfrage — der Staat seine geplanten Defizite und eine erhöhte Kasenhaltung vorfinanzieren muß⁴.
- Mit der gesamtwirtschaftlichen Ausgabenexpansion beschleunigt sich auch die Expansion der Geldbestände (M1 und M3); die verstärkte Zunahme des Bargeldumlaufs und des Reservesolls geht zu Lasten der Überschußreserven bzw. der freien Liquiditätsreserven, so daß die Banken ihr Kreditangebot verknappen und verteuern und ihre Nachfrage nach Wertpapieren einschränken.
- Da die Gesamtausgaben zunächst stärker zunehmen als das Produktionspotential, kommt es zu Preissteigerungen. Selbst wenn diese als dauerhaft erwartet würden, könnte hiervon jedoch kein Impuls auf die private Investitionsneigung ausgehen, da die Inflationsrate auch in die Zinsforderungen der Kapitalmarktanleger und in die Lohnforderungen der Arbeitnehmer einkalkuliert würde.

Wer nun die aus diesem Modell abgeleiteten Aussagen und Postulate auf die Entwicklung in den

³ In der Graphik wird die Summe von Bargeldumlauf, bereinigtem Reservesoll, den sehr geringen unverzinslichen Überschußreserven und den freien Liquiditätsreserven als „korrigierte monetäre Basis“ bezeichnet.

⁴ Die staatlichen Mehrausgaben (Defizite) führen zwar im privaten Sektor (Haushalte und Unternehmen) zu Mehreinnahmen und Überschüssen, die wieder auf dem Kreditmarkt oder zur Schuldentilgung angelegt werden können; dies steht aber nicht im Widerspruch zu der Ex-ante-Aussage, daß es solange einen Überschuß der Kreditnachfrage geben wird, bis die privaten Investoren auf die höheren Zinssätze mit einer Einschränkung ihrer Kreditnachfrage reagieren.



**Geldanlagen und Kreditaufnahme der volkswirtschaftlichen Sektoren
in der Bundesrepublik Deutschland (einschließlich Berlin West)**

In Mrd. DM

	Private Haushalte			Unternehmen ¹⁾			Staat ²⁾			Ubrige Welt			Finanzierungs- institute ³⁾		
	1975	1976	1977 ^x	1975	1976	1977 ^x	1975	1976	1977 ^x	1975	1976	1977 ^x	1975	1976	1977 ^x
Zunahme der Forderungen															
Kurzfristig an:															
Bundesbank ⁴⁾	4,0	3,8	4	4,1	7,7	7	-3,1	-5,3	0	-	-	-	-2,0	7,0	2
(Sondereinlagen)	-	-	-	-	-	-	(-7,3)	(-3,2)	(0)	-	-	-	-	-	-
Geldmarkt ⁵⁾	-0,3	0,7	0	-	-	-	-2,5	-0,5	0	-	-	-	4,9	-2,8	-4
Finanzierungsinstitute ⁶⁾	5,2	1,8	2	10,8	1,6	3	4,0	-3,0	0	11,5	8,2	5	-	-	-
Inländische Sektoren	-	-	-	0,1	0,1	0	-	-	-	10,1	8,9	10	-5,8	11,1	13
Ubrige Welt	-	-	-	3,9	13,2	14	-0,1	0,0	0	-	-	-	13,0	1,6	-4
Summe	8,9	6,3	6	18,9	22,6	24	-1,7	-8,8	0	21,6	17,1	15	10,1	16,9	7
Längerfristig an:															
Finanzierungsinstitute ⁸⁾	77,7	68,4	64	8,7	16,1	12	1,5	7,7	0	2,0	4,9	5	-	-	-
Inländische Sektoren	-	-	-	-	-	-	0,7	0,4	1	6,5	8,9	8	94,7	100,2	95
Ubrige Welt	-	-	-	3,3	4,3	4	0,9	0,5	1	-	-	-	15,2	11,3	13
Wertpapiermarkt	10,8	20,1	20	6,0	7,4	7	0,7	0,7	1	-1,2	5,3	4	36,2	30,7	22
Summe	88,5	88,5	84	18,0	27,8	23	3,8	9,3	3	7,3	19,1	17	146,1	142,2	130
Sonstige Forderungen ⁹⁾	¹²⁾ 6,0	¹²⁾ 7,9	¹²⁾ 9	6,3	10,4	10	¹³⁾ 3,3	¹³⁾ 5,7	¹³⁾ 5	-	-	-	-	-	-
Alle Forderungen	103,4	102,7	99	43,2	60,8	57	5,4	6,2	8	28,9	36,2	32	156,2	159,1	137

Zunahme der Verbindlichkeiten

Kurzfristig gegenüber:															
Bundesbank ¹⁰⁾	-	-	-	-	-	-	-0,1	1,5	0	-2,2	8,9	3	-7,0	11,0	11
Geldmarkt	-	-	-	0,0	-0,5	0	6,9	-3,8	4	-	-	-	-	-	-
Finanzierungsinstituten	0,9	2,8	2	-9,3	9,0	12	2,6	-0,7	-1	13,0	1,6	-4	-	-	-
Inländischen Sektoren	0,1	0,1	0	-	-	-	-	-	-	3,8	13,2	14	20,0	0,4	5
Übrige Welt	-	-	-	9,5	9,4	10	0,6	-0,5	0	-	-	-	11,5	8,2	5
Summe	1,0	2,9	2	0,2	17,9	22	10,0	-3,5	-5	14,6	23,7	13	24,5	19,6	21
Längerfristig gegenüber:															
Finanzierungsinstituten	3,2	5,8	4	53,9	63,3	68	37,6	31,1	23	15,2	11,3	13	-	-	-
Inländischen Sektoren	-	-	-	0,7	-0,4	1	-	-	-	4,2	4,8	5	87,9	92,2	76
Übrige Welt	-	-	-	3,1	4,6	5	3,4	4,3	3	-	-	-	2,0	4,9	5
Wertpapiermarkt	-	-	-	5,9	6,9	8	13,8	15,6	17	4,8	3,2	3	35,5	32,0	25
Summe	3,2	5,8	4	63,6	75,2	82	54,8	51,0	43	24,2	19,3	21	125,4	129,1	106
Sonstige Verbindlichkeiten ⁹⁾	-	-	-	11) 9,3	14) 13,6	14	-	-	-	-	-	-	6,3	10,4	10
Alle Verbindlichkeiten	4,2	8,7	6	73,1	106,7	118	64,8	47,5	38	38,8	43,0	34	156,2	159,1	137
Ersparnis, Investitionen und Finanzierungssaldo															
Ersparnis bzw. Eigenmittel	99,2	94,0	93	141,2	160,5	178	-19,1	-1,6	10	-9,9	-6,8	-2	-	-	-
./. Bruttoinvestition	-	-	-	171,1	206,4	239	40,3	39,7	40	-	-	-	-	-	-
Finanzierungssaldo ¹¹⁾	+99,2	+94,0	+93	-29,9	-45,9	-61	-59,4	-41,3	-30	-9,9	-6,8	-2	-	-	-
<p>Vorbemerkung: Das hier nicht aufgeführte Konto "Bundesbank" bildet den buchhalterischen Abschluß dieser Rechnung.- 1) Einschl. Wohnungswirtschaft sowie Bundesbahn und-post.- 2) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung.- 3) Kreditinstitute (ohne Bundesbank), Bausparkassen und private Versicherungen.- 4) Bargeld und Zentralbankguthaben.- 5) Inländische Schatzwechsel und unverzinsliche Schatzanweisungen.- 6) Sichteinlagen.- 7) Vor allem Handels- und Finanzkredite.- 8) Überwiegend Termingelder, Spareinlagen und -briefe, durchlaufende Kredite; ferner Geldanlagen bei Bausparkassen und Versicherungen.- 9) Als Rest ermittelt.- 10) Buchkredite, Wechsel- und Lombardkredite.- 11) Zunahme der Forderungen minus Zunahme der Verbindlichkeiten.- 12) Restposten sind vor allem bedingt durch die in der revidierten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfaßten Ansprüche an Unternehmen aus Nettozuführungen zu Rückstellungen für Ruhegeldverpflichtungen und aus zurückgestellten Leistungen bei Lebensversicherungen und Pensionskassen.- 13) Direktkredite (einschl. Vorauszahlungen) an Unternehmen.- 14) Vgl. Anmerkung 12 und 13.- x Vorausschätzungen des DIW.</p>															

letzten Jahren anwendet, übersieht, daß seit einiger Zeit völlig andere Bedingungen herrschen. Für eine Volkswirtschaft, die von Rezession und hoher Arbeitslosigkeit betroffen ist oder sich erst allmählich auf dem Wege zu einer befriedigenden Auslastung der Kapazitäten und des Erwerbspotentials befindet, gelten zwei Thesen, die der generalisierenden Verdrängungstheorie entgegengesetzt sind.

Die erste These besagt — in überspitzter Formulierung —, daß nicht der Staat die private Wirtschaft verdrängt habe, sondern daß er vielmehr durch eine zu schwache private Kreditnachfrage in Verbindung mit stark steigender Geldvermögensbildung der privaten Haushalte in eine hohe Verschuldungsposition gedrängt worden sei. Denn der rapide Anstieg des Staatsdefizits von 1973 bis 1975 ist nur zu einem Teil auf eine steuerliche Entlastung und auf autonome Ausgabensteigerungen (Kindergeldreform) zurückzuführen; er ist zu einem beträchtlichen Teil — dieser wird auf fast 20 Mrd. DM geschätzt — das Ergebnis des rezessionsbedingten Ausfalls von Steuereinnahmen und einer Zunahme der Arbeitslosenunterstützung. Umgekehrt kann der Abbau des Staatsdefizits nicht nur mit einer Kürzung des Ausgabenzuwachses erklärt werden, sondern auch mit einem starken konjunkturbedingten Anstieg des Steueraufkommens (vgl. Tabelle „Einnahmen, Ausgaben . . .“).

Die zweite These lautet: Die 1976 forcierten Bemühungen des Staates, das Defizit durch Ausgaben­dämpfung zu reduzieren, haben die Entfaltung des Aufschwungs und den Abbau der Arbeitslosigkeit behindert⁵. Niemand bestreitet, daß andere Faktoren, namentlich die Geldpolitik und die Außenwirtschaft, den Wirtschaftsverlauf seit 1973 maßgeblich beeinflußt haben. Die Rezession ist durch die zur Bekämpfung der Inflation ergriffene monetäre Restriktionspolitik im Jahre 1973 ausgelöst und durch

die Schrumpfung der Auslandsnachfrage im Winterhalbjahr 1974/75 verschärft worden. Auch der konjunkturelle Aufschwung seit Mitte 1975 ist durch einen geldpolitischen Kurswechsel im Herbst 1974 vorbereitet und durch die Belebung der Auslandsnachfrage im Sommer 1975 intensiviert worden. Dabei kam der wirtschaftlichen Expansion zugute, daß der Kapitalmarktzins seit Herbst 1974 tendenziell zurückgeht. Die maßvolle Expansionspolitik der Bundesbank trug wesentlich dazu bei, daß die Inflationsrate fast ständig kleiner und das Vertrauen der Geldmarktanleger in den Kapitalmarkt gestärkt wurde. Hinzu kam allerdings, daß bisher keine Übersteigerung der privaten Kreditnachfrage entstand, da sich die Ertrags­erwartungen der Investoren in vielen Bereichen nur zögernd verbesserten. Gerade diese Tatsache bezeichnet einen wesentlichen Unterschied zu dem Modell einer voll- oder überbeschäftigten Volkswirtschaft, in der eine zusätzliche Nachfrage umgehend in höhere Preise „umgesetzt“ wird. In einer Volkswirtschaft mit viel freien Kapazitäten und großer Arbeitslosigkeit wäre es einseitig und deshalb verfehlt, allein auf maßvolle Lohnerhöhungen zu bauen. Die Ertragsaussichten müssen auch durch die Erwartung einer anhaltend steigenden Nachfrage verbessert werden. Daß die Unternehmen auch bei Unterbeschäftigung generell auf eine staatliche Mehrnachfrage mit höheren Preisen, auf eine private Mehrnachfrage dagegen mit einer Mehrproduktion zu reagieren pflegen, ist bisher jedenfalls eine unbewiesene und nur durch „Psychologie“ gestützte Behauptung.

⁵ Vgl. hierzu die Gemeinschaftsdiagnose der Forschungsinstitute vom Frühjahr 1977. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 16-17/1977. Ferner: Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erschwert Abbau der Arbeitslosigkeit. Bearb.: Jochen Schmidt und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 18/1977.

Zur Entwicklung des Staatsverbrauchs

Zurückhaltung der öffentlichen Hand, nicht konjunkturgerecht

Durch die hohen Defizite des Staates und die beschleunigte Zunahme des Staatsanteils am Sozialprodukt, beides Folgeerscheinungen der jüngsten Wirtschaftskrise, ist das latente Mißbehagen einer breiten Öffentlichkeit am staatlichen Ausgabeverhalten verstärkt und die Diskussion über Ausdehnung und Grenzen des Staatssektors neu entfacht worden. Zugleich wird die Ausgabenstruktur der öffentlichen Haushalte, insbesondere die wachsende Diskrepanz zwischen Konsum- und Investitionsaufwand, kritisiert. Auf den ersten Blick erscheint die Kritik gerechtfertigt. So ist von 1960 bis 1976¹ die Relation der gesamten Staatsausgaben (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) zum Bruttosozialprodukt relativ stetig von 32 vH auf über 47 vH gestiegen; im Rezessionsjahr 1975 wurde mit knapp 48 vH ein Höchststand erreicht. Dabei hat sich die Ausgabenstruktur zu Lasten der Investitionen verschoben: Während bis 1970 der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben auf 12 vH gestiegen war, betrug die Investitionsquote 1976 nur noch 7,5 vH. Die restriktive Haushaltsführung im vergangenen Jahr hat dazu geführt, daß die Zuwachsraten der öffentlichen Ausgaben und dabei insbesondere die der Investitionen unter dem Sozialproduktanstieg geblieben sind.

Aussagefähigkeit von Staatsquoten

Die Staatsquote – definiert als Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt – wird als Indikator zur Beurteilung des staatlichen Anspruchs am Sozialprodukt häufig mißverstanden². Eine Fehlinterpretation wird indes vermieden, wenn – anknüpfend an Ausgabekategorien im volkswirtschaftlichen Kreislauf – zwischen den drei Komponenten der Staats-tätigkeit unterschieden wird:

- *Bruttowertschöpfung des Staates auf der Entstehungsseite.* Sie wird im wesentlichen durch die Einkommen der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst repräsentiert und stellt zugleich öffentlichen Verbrauch dar.
- *Staatsverbrauch und Investitionen auf der Verwendungseite.* In dieser Höhe beansprucht der Staat unmittelbar die gesamtwirtschaftlichen Ressourcen.
- *Transferzahlungen an Unternehmen, private Haushalte und Ausland.* Hiermit bewirkt der Staat eine Umverteilung der Einkommen, beansprucht aber nicht unmittelbar das Sozialprodukt.

In diesem Bericht wird ausschließlich auf die direkte Beanspruchung des Sozialprodukts durch staatliche Aktivitäten – also auf die Käufe von Gütern und Diensten – eingegangen. Es ist indes nicht zu übersehen, daß die Entwicklung der Transferzahlungen in starkem Maße die Expansion der Staatsausgaben beeinflußt hat.

Bezieht man die staatlichen Käufe – also Staatsverbrauch und Investitionen – auf das Bruttosozialprodukt, so zeigt sich, daß ihr Anteil von 1960 bis 1976 um 7 vH-Punkte auf knapp 24 vH gestiegen ist. Diese Zunahme hat sich nicht stetig, sondern in zwei Sprüngen vollzogen: Einmal Anfang der 60er Jahre, als sich im Zuge des Aufbaus der Bundeswehr die militärischen Ausgaben verdoppelten und die öffentlichen Investitionen noch wesentlich rascher als im gewerblichen Bereich expandierten, zum anderen nach 1973 als Folge der Rezession. Bis 1965 stieg der Staatsanteil aufgrund zusätzlicher Ausgaben (Erhöhung des Zählers in der Quote); von 1968 bis 1973 hielt die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ungefähr mit der kräftigen Expansion der öffentlichen Ausgaben Schritt. Danach aber führten nicht verstärkte Staatsausgaben – der Ausgabebrend setzte

Entwicklung der Staatsquote

	Ausgaben in vH des Bruttosozialprodukts			
	1960	1973	1975	1976
Käufe von Gütern und Diensten	16,7	21,9	24,8	23,9
Bruttowertschöpfung	7,3	10,7	12,1	11,8
Laufende Käufe	6,2	7,4	8,7	8,5
Investitionen	3,2	3,8	4,0	3,6
Transfers (einschl. Zinsen)	15,8	19,0	23,0	23,3
Ausgaben insgesamt	32,5	40,9	47,8	47,2

¹ Alle Berechnungen dieser Untersuchung basieren auf den revidierten Ergebnissen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

² Vgl. hierzu auch: Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister der Finanzen zur Aussagefähigkeit staatswirtschaftlicher Quoten. In: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 90, vom 30. Juli 1976, S. 849 ff. Ferner K. Littmann unter Mitarbeit von B. Krüger: Definition und Entwicklung der Staatsquote – Abgrenzung, Aussagekraft und Anwendungsbereiche unterschiedlicher Typen von Staatsquoten, Göttingen 1975.

Entwicklung des Staatsverbrauchs

	in Mrd. DM								Durchschnittlicher Zuwachs pro Jahr in vH		
	1960	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	60-70	70-74	74-76
Ausgaben insgesamt	97,26	254,70	292,77	328,07	372,14	427,85	487,05	523,44	10,1	13,8	10,6
dar.: Staatsverbrauch	40,75	108,11	129,24	144,03	166,70	194,02	214,66	227,94	10,2	15,7	8,4
Gebietskörpersch.	32,22	81,89	97,09	106,35	121,58	139,33	150,76	159,06	9,8	14,2	6,8
Sozialversicherung	8,53	26,22	32,15	37,68	45,12	54,69	63,90	68,88	11,9	20,2	12,2
Bruttoverbrauch ¹⁾ :											
Gebietskörperschaften	35,66	90,21	107,34	118,69	136,58	157,56	172,71	184,46	9,7	15,0	8,2
Personalausgaben	19,44	56,82	68,06	76,39	88,86	103,08	111,84	118,12	11,3	16,1	7,0
Lfd. Sachaufwand	16,22	33,39	39,28	42,30	47,72	54,48	60,87	66,34	7,5	13,0	10,3
Bund	12,18	27,14	32,28	34,27	37,81	42,32	45,83	48,96	8,3	11,7	7,6
Personalausgaben	3,65	12,51	14,56	16,41	18,53	21,24	22,38	23,14	13,1	14,2	4,4
Lfd. Sachaufwand	8,53	14,63	17,72	17,86	19,28	21,08	23,43	25,82	5,5	9,6	10,7
Länder	13,96	37,13	44,21	49,57	57,82	67,38	73,84	78,74	10,3	16,1	8,1
Personalausgaben	10,69	29,83	36,08	40,34	47,06	54,96	60,16	63,78	10,8	16,5	7,7
Lfd. Sachaufwand	3,27	7,30	8,13	9,23	10,76	12,42	13,68	14,96	8,4	14,2	9,8
Gemeinden	9,52	25,94	30,85	34,85	40,95	47,86	53,04	56,76	10,5	16,5	8,9
Personalausgaben	5,10	14,48	17,42	19,64	23,27	26,88	29,30	31,20	11,0	16,7	7,7
Lfd. Sachaufwand	4,42	11,46	13,43	15,21	17,68	20,98	23,74	25,56	10,0	16,3	10,4
Sozialversicherung	8,48	26,15	32,05	37,59	45,04	54,56	63,75	68,73	11,9	20,2	12,2
Personalausgaben	1,25	3,08	3,58	4,09	4,87	5,75	6,45	6,95	9,4	16,9	9,9
Lfd. Sachaufwand	7,23	23,07	28,47	33,50	40,17	48,81	57,30	61,78	12,3	20,6	12,5

¹⁾ Bruttoverbrauch = Staatsverbrauch abzüglich Abschreibungen und Unfallversicherungsbeiträge; zuzüglich Verkäufe und selbst-
erstellte Anlagen.
Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

sich fort —, sondern die Produktionsrückgänge in der gewerblichen Wirtschaft zum erneuten Anstieg der Staatsquote (Verkleinerung des Nenners). Dieses antizyklische Ausgabeverhalten des Staates wurde allerdings bereits 1975, als das volle Ausmaß des Konjunkturreinbruchs deutlich wurde und sich hohe öffentliche Defizite ankündigten, nur noch bedingt durchgehalten; die Staatskäufe nahmen nur noch um 9 vH zu, wobei die Investitionsausgaben stagnierten. Seitdem gehen vom öffentlichen Ausgabeverhalten keine Impulse auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum aus.

Abgesehen von einigen methodischen Problemen³ in der Berechnung der hier verwendeten Staatsquote — also Staatsverbrauch und Investitionen — darf nicht übersehen werden, daß eine eindeutige Abgrenzung nicht möglich ist: So fällt es schwer, eine Trennungslinie zwischen privaten und öffentlichen Verbrauch zu ziehen. Dies gilt im Prinzip für alle öffentlichen Einrichtungen und Leistungen, die von Privaten individuell benutzt werden. Die Aufteilung zwischen privatem und öffentlichem Verbrauch hängt nämlich auch davon ab, in welchem Maße der Staat die Benutzer über die Erhebung von Gebühren an der Kostendeckung unmittelbar beteiligt. Auch die Grenze zwischen den Ausgaben für den staatlichen Verbrauch und den Transferzahlungen ist flüchtig. So kann der Staat bestimmte Aufgaben in eigener Regie wahrnehmen oder sie bei Gewährung von Zu-

schüssen an Unternehmen übertragen, die — wie die stark defizitäre Bundesbahn — der gewerblichen Wirtschaft zugerechnet werden. In diesem Zusammenhang seien auch die Darlehen erwähnt, die in starkem Maße in den fünfziger Jahren zur raschen Beseitigung der Wohnraumnot gewährt wurden.

Selbst der Ausdruck Staatsverbrauch ist irreführend, wird damit doch — zumindest begrifflich — ein unproduktiver Staatskonsum gemäß klassisch-liberaler Doktrin assoziiert. Der Staat kann indes keine „eigenen“ Bedürfnisse entwickeln, d. h. nicht selbst als anonymer Konsument auftreten, vielmehr ist er Organisator eines Teils der individuellen Nachfrage⁴, dem zugleich eine eigenständige Leistung im Sinne der allgemeinen Wohlfahrtserhöhung zuerkannt wird. Ihm wird im Prinzip die Bereitstellung jener

³ Im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden im Staatsverbrauch Abschreibungen auf das öffentliche Anlagevermögen — jedoch nicht auf Tiefbauten — verbucht; hinzu kommen fiktive Pensionsrückstellungen, wodurch die Personalkosten in der VGR höher ausgewiesen werden, als es den tatsächlichen Zahlungen entspricht. Weiterhin werden die laufenden Käufe von Gütern und Diensten mit den „Verkäufen“ (Gebühren der Privaten für die Inanspruchnahme bestimmter öffentlicher Dienste) saldiert, so daß der Staatsverbrauch eine Nettogröße darstellt.

⁴ Vgl. J. Kormanicki und K. H. Neuhaus: Der Staatssektor in der Input-Output-Rechnung. Schriftenreihe des RWI Essen, N. F., Heft 32, Berlin 1972, S. 20.

Güter und Dienste übertragen, die für die Versorgung der Bevölkerung notwendig sind, deren privatwirtschaftliche Produktion aber unzweckmäßig oder nicht rentabel wäre.

Hierbei ist nicht nur an die Bereiche Gesundheit und Bildung zu denken, sondern z. B. auch den Ausbau der Verkehrswege im Zusammenhang mit der privaten Motorisierungswelle. Generell gilt, daß dem Staat im wachsenden Maße zusätzliche Aufgaben zugewiesen worden sind, die eine höhere Ausgabenquote zur Folge hatten. In allen hochentwickelten Volkswirtschaften gewinnt der tertiäre Bereich zunehmend an Bedeutung. Soweit diese Entwicklung die Beschäftigung betrifft, zeigt sich für das private Dienstleistungsgewerbe — ein Bereich, der noch am ehesten mit dem Staatssektor zu vergleichen ist — die gleiche Tendenz wie für die öffentlichen Dienstleistungen⁵.

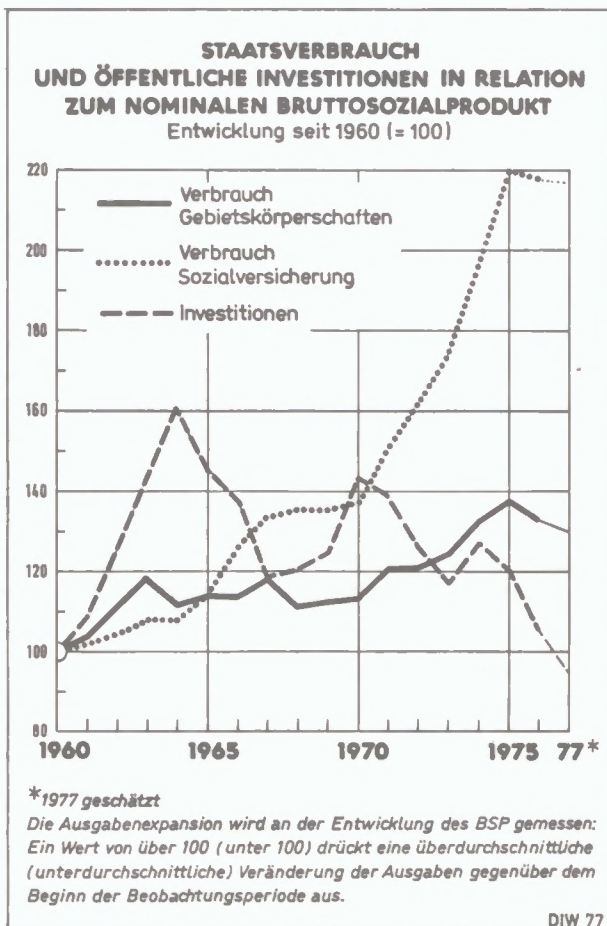
Überdurchschnittlicher Anstieg des Verbrauchs der Sozialversicherung

Von 1960 bis 1976 haben die Verbrauchsaufwendungen der Gebietskörperschaften und Sozialversi-

cherung um das Viereinhalbfache zugenommen. Sie sind damit eineinhalbmal so schnell gestiegen wie das Sozialprodukt. Allein die Zunahme im Bereich der Sozialversicherung war mehr als doppelt so hoch wie die des Sozialprodukts. Wie auch aus der Graphik zu ersehen ist, expandierte der Verbrauch der Sozialversicherung besonders kräftig in den Jahren nach 1970: im Durchschnitt um mehr als 17 vH pro Jahr. Der überwiegende Teil dieser Ausgaben entfällt auf die sozialen Sachleistungen, zu denen die über die gesetzliche Sozialversicherung finanzierten Arzt- und Krankenhausleistungen, Medikamente, Heil- und Hilfsmittel usw. zählen. Relativ gering ist in diesem Rahmen das Gewicht der Personal- und sachlichen Verwaltungsausgaben (1976: 13 vH der gesamten Verbrauchsaufwendungen).

Die institutionelle Gliederung der Sachleistungen der gesetzlichen Sozialversicherung zeigt, daß die Käufe von den Gebietskörperschaften, den privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter und den übrigen Trägern der Krankenanstalten seit 1970 im Jahresdurchschnitt um mehr als 20 vH gestiegen sind, während die Käufe von Unternehmen um durchschnittlich knapp 17 vH zugenommen haben. Den größten Anteil an den Käufen vom Unternehmenssektor beanspruchen mit mehr als 40 vH die Aufwendungen für Arztleistungen, die — ebenso wie die Medikamentenkäufe — seit 1970 im Jahresdurchschnitt um 15 vH zugenommen haben. Am stärksten erhöht haben sich in dieser Zeit die Ausgaben für Zahnersatz, Orthopädie und Optik: im Durchschnitt um 33 vH pro Jahr; allein von 1974 bis 1976 haben sich diese Aufwendungen verdoppelt. Allerdings ist diese Entwicklung nicht nur auf das erweiterte Leistungsprogramm der Krankenkassen (Übernahme der Zahnersatzkosten) zurückzuführen, sondern auch auf die in diesem Bereich besonders großen Preissteigerungen. Im Gegensatz zu den Heil- und Hilfsmitteln konnte 1976 bei den anderen Sachleistungen der in den früheren Jahren rapide Anstieg spürbar gebremst werden; mit knapp 7 vH lag hier der Zuwachs um weit mehr als die Hälfte unter den Steigerungsraten in den Jahren zuvor. Dies dürfte vorwiegend eine Folge des verstärkten Drucks der Krankenkassen auf die Anbieter von Gesundheitsleistungen und der verschärften politischen Diskussion über die Kostenexplosion im Gesundheitswesen gewesen sein.

Zu bemerken ist allerdings, daß es sich bei den Sachleistungen der Sozialversicherung eigentlich nicht um Aufwendungen im Sinne des Staatsverbrauchs handelt, sondern um Ausgaben, die eher



⁵ Vgl. im einzelnen: Zur Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst. Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 28/1977.

Laufender Sachaufwand der Sozialversicherung

	in Mrd. DM								Durchschnittlicher Zuwachs pro Jahr in vH		
	1960	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	60-70	70-74	74-76
Verwaltungsausgaben	0,43	0,91	1,04	1,21	1,37	1,71	1,74	1,78	7,8	17,1	2,0
Sachleistungen	6,80	22,16	27,43	32,29	38,80	47,10	55,56	60,00	12,5	20,7	12,9
Käufe v. Gebietskörpersch.	1,13	3,74	4,63	5,52	6,89	9,01	10,40	11,42	12,7	24,6	12,6
Käufe v. priv. Org. o.E.	0,89	3,20	3,96	4,81	5,93	7,51	8,92	9,72	13,7	23,8	13,8
Käufe v. Unternehmen	4,78	15,22	18,84	21,96	25,98	30,58	36,24	38,86	12,3	19,1	12,7
Krankenanstalten	0,23	0,77	0,97	1,16	1,40	1,70	1,98	2,12	12,8	21,9	11,7
Arztleistungen	2,34	7,17	8,83	9,83	11,26	13,33	15,37	16,21	11,8	16,8	10,3
Apotheken	1,09	4,22	4,97	5,75	6,73	7,88	8,87	9,65	14,5	16,9	10,7
Zahnersatz, Orthopädie, Optik	0,41	1,25	1,76	2,25	2,90	3,41	5,55	6,80	11,8	20,5	41,2
Sonstige	0,71	1,81	2,31	2,97	3,69	4,26	4,47	4,08	9,8	23,9	-2,1
Sachaufwand insgesamt	7,23	23,07	28,47	33,50	40,17	48,81	57,30	61,78	12,3	20,6	12,5

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Berechnungen des DIW.

dem privaten Verbrauch zugeordnet werden könnten, weil Arztleistungen, Medikamente usw. individuell in Anspruch genommen werden. So werden andere Versicherungsleistungen, wie die privaten Krankenversicherungen und die – ebenfalls gesetzlich verfügte – Kraftfahrzeugversicherung, zutreffend als privater Verbrauch verbucht. Die Konvention, die Sozialversicherung dem Staatssektor zuzurechnen, beruht indes vor allem darauf, daß ihre Einrichtungen und Tätigkeiten in besonders starkem Maße gesetzlich geregelt sind, soziale Belange berücksichtigt werden und die Einnahmen überwiegend über Zwangsbeiträge beschafft werden.

Verbrauch der Gebietskörperschaften

Ebenso wie bei den Sachleistungen der Sozialversicherung hat sich auch bei den Verbrauchsausgaben der Gebietskörperschaften das Expansionstempo seit 1970 beschleunigt, doch war der Anstieg dieser Ausgaben bei Bund, Ländern und Gemeinden deutlich geringer⁶. Während von 1960 bis 1970 der Verbrauch der Gebietskörperschaften im Jahresdurchschnitt um knapp 10 vH zugenommen hat, sind die Ausgaben im Zeitraum 1970 bis 1974 um durchschnittlich 14 vH gestiegen, ehe der Zuwachs – bedingt durch die sparsame Haushaltsführung in den beiden Jahren danach – deutlich gedrosselt wurde: 1975 betrug der Anstieg des Verbrauchs 8 vH, 1976 nur noch 5,5 vH. Etwas eingeschränkt wird diese Feststellung, wenn man die Bruttogrößen betrachtet, denn ihre Zuwachsraten lagen in beiden Jahren mit knapp 10 bzw. knapp 7 vH über denen des Nettoverbrauchs. Der Grund hierfür ist in der starken Zunahme der Verkäufe zu sehen (jeweils 17 vH), der aber weniger aus einer realen Ausweitung als vielmehr aus einer zum Teil recht drastischen Heraufsetzung der Gebührensätze resultierte. Über den gesamten Beobachtungs-

zeitraum betrachtet ist der Anteil der Käufe der Gebietskörperschaften am Sozialprodukt um etwa 3 vH-Punkte auf 17 vH gestiegen.

Die Personalausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden haben sich von 1960 bis 1976 versechsfacht, was einer jahresdurchschnittlichen Zunahme von fast 12 vH entspricht. Die Einkommenssteigerungen der im öffentlichen Dienst Beschäftigten, die sich aus den jährlichen Tarifierhebungen und strukturellen Verbesserungen zusammensetzen, betragen im gleichen Zeitraum durchschnittlich 9 vH pro Jahr; dies entsprach dem gesamtwirtschaftlichen Pro-Kopf-Zuwachs des Einkommens aus unselbständiger Arbeit. Die dritte Determinante der Personalkostenentwicklung – die Beschäftigungskomponente – schlug mit einer durchschnittlichen Zunahme von 2,5 vH zu Buche⁷.

Mit einem Plus von 16 vH im Jahresdurchschnitt war die Personalkostenexpansion zwischen 1970 und 1974 besonders hoch. Diese Entwicklung wurde zum größten Teil durch kräftige Tarifierhebungen (durchschnittlich 10 vH pro Jahr) verursacht, doch wurden in dieser Zeit – politischen Planungen folgend – auch überdurchschnittlich viele Neueinstellungen insbesondere im Bildungs- und Gesundheitswesen vorgenommen. Entsprechend kräftig sind im Bildungs- und Gesundheitswesen die Personalausgaben ge-

⁶ Um die Entwicklung des Staatsverbrauchs differenziert analysieren zu können, wurden die globalen Daten der Gesamtrechnung für Personal- und Sachaufwendungen mit Hilfe der Ergebnisse der Finanzstatistik nach Funktionsbereichen disaggregiert. Um die Daten verknüpfen zu können, wurden in der VGR die fiktiven Aufwandsposten abgesetzt und die Verkäufe addiert.

⁷ Vgl. hierzu im einzelnen: Zur Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst, a.a.O.

Personalausgaben der Gebietskörperschaften nach Aufgabenbereichen

	in Mrd. DM								Durchschnittlicher Zuwachs pro Jahr in vH		
	1960	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	60-70	70-74	74-76
Allgemeine Verwaltung	4,10	9,59	11,19	12,47	14,39	16,34	17,50	18,35	8,9	14,3	6,0
Bund	0,96	2,01	2,27	2,53	2,91	3,30	3,53	3,67	7,7	13,2	5,5
Länder	1,83	4,37	5,15	5,72	6,55	7,45	8,02	8,40	9,1	14,3	6,2
Gemeinden	1,31	3,21	3,77	4,22	4,93	5,59	5,95	6,28	9,4	14,9	6,0
Verteidigung (Bund)	2,22	9,21	10,77	12,11	13,58	15,54	16,14	16,62	15,3	14,0	3,4
Öffentl. Sicherheit, Rechtsschutz	2,94	7,52	8,85	9,71	11,22	12,96	14,18	15,15	9,8	14,6	8,1
Bund	0,16	0,40	0,48	0,50	0,64	0,78	0,88	0,95	9,6	18,2	10,4
Länder	2,28	5,85	6,87	7,55	8,67	10,00	10,90	11,60	9,9	14,3	7,7
Gemeinden	0,50	1,27	1,50	1,62	1,91	2,18	2,40	2,60	9,8	14,5	9,2
Unterricht, Wissensch.	5,34	17,22	21,21	24,02	28,35	33,56	37,14	39,59	12,4	18,2	8,6
Bund	0,05	0,16	0,19	0,22	0,25	0,31	0,34	0,36	12,3	18,0	7,8
Länder	4,77	15,28	18,83	21,30	25,07	29,75	32,95	35,10	12,3	18,1	8,6
Gemeinden	0,52	1,78	2,19	2,50	3,03	3,50	3,85	4,13	13,1	18,4	8,6
Gesundheit, Erholung	1,50	4,82	6,00	6,95	8,19	9,74	10,75	11,46	12,4	19,2	8,5
Bund	0,0	0,0	0,0	0,0	0,01	0,01	0,02	0,02	-	-	-
Länder	0,48	1,24	1,55	1,75	2,08	2,43	2,63	2,77	10,0	18,3	6,8
Gemeinden	1,02	3,58	4,45	5,20	6,10	7,30	8,10	8,67	13,4	19,5	9,0
Soziale Sicherung	1,16	2,51	3,01	3,31	3,91	4,41	4,75	5,00	8,0	15,1	6,5
Bund	0,01	0,02	0,03	0,03	0,03	0,04	0,05	0,05	7,2	18,9	11,8
Länder	0,58	1,08	1,28	1,38	1,58	1,77	1,91	2,00	6,4	13,1	6,3
Gemeinden	0,57	1,41	1,70	1,90	2,30	2,60	2,79	2,95	9,5	16,5	6,5
Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr	1,25	3,57	4,23	4,68	5,56	6,36	6,89	7,23	11,1	15,5	6,6
Bund	0,20	0,60	0,70	0,82	0,94	1,06	1,20	1,24	11,6	15,3	8,2
Länder	0,41	1,10	1,30	1,44	1,69	1,93	2,05	2,14	10,4	15,1	5,3
Gemeinden	0,64	1,87	2,23	2,42	2,93	3,37	3,64	3,85	11,3	15,9	6,9
Öbrige Bereiche	0,93	2,38	2,80	3,14	3,66	4,17	4,49	4,72	9,9	15,1	6,4
Bund	0,05	0,11	0,12	0,16	0,17	0,20	0,22	0,23	8,2	16,1	7,2
Länder	0,34	0,91	1,10	1,20	1,42	1,63	1,70	1,77	10,3	15,7	4,2
Gemeinden	0,54	1,36	1,58	1,78	2,07	2,34	2,57	2,72	9,7	14,5	7,8
Insgesamt	19,44	56,82	68,06	76,39	88,86	103,08	111,84	118,12	11,3	16,1	7,0
Bund	3,65	12,51	14,56	16,41	18,53	21,24	22,38	23,14	13,1	14,2	4,4
Länder	10,69	29,83	36,08	40,34	47,06	54,96	60,16	63,78	10,8	16,5	7,7
Gemeinden	5,10	14,48	17,42	19,64	23,27	26,88	29,30	31,20	11,0	16,7	7,7

Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

stiegen; ihre Zunahme lag in allen Teilperioden (vgl. nebenstehende Tabelle) deutlich über denen der anderen Funktionsbereiche. Lediglich in den sechziger Jahren war der Personalkostenanstieg im militärischen Sektor noch höher, als der Aufbau der Bundeswehr noch nicht abgeschlossen war. Mit einem Anteil von 54 vH tragen die Länder die Hauptlast der Personalkosten, weil vor allem von ihnen das Bildungswesen – Beschäftigte mit Hochschulabschluß und entsprechend hohem Einkommen fallen hier stark ins Gewicht – finanziert wird.

Die Auswirkungen der Rezession haben den Personalkostenanstieg in den öffentlichen Haushalten spürbar gedämpft. Einmal waren 1975 und 1976 die Tarifabschlüsse mit 6,5 bzw. 4,5 vH verhältnismäßig niedrig, zum anderen griffen 1976 die Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur. Schließlich war die Einstellungspolitik der öffentlichen Hand – bedingt durch die Bemühungen um einen forcierten Defizitabbau – äußerst zurückhaltend.

Der laufende Sachaufwand der Gebietskörperschaften hat sich von 1960 bis 1976 vervierfacht. Nach 1974 hat sich der Anstieg zwar verlangsamt; mit jährlich mehr als 10 vH lag die Zunahme aber noch recht deutlich über dem Personalkostenanstieg.

Allein die zivilen Sachaufwendungen haben sich im Zeitraum 1960 bis 1976 mehr als verfünffacht. Zum zivilen Sachaufwand zählen die sächlichen Verwaltungsausgaben, Erstattungen und Zahlungen an Zweckverbände sowie sonstige laufende Zuschüsse (an Körperschaften, Verbände, Vereine u. ä. Institutionen). Zwar haben die beiden letzten Posten Transfercharakter, doch wird in der Gesamtrechnung mit der Fiktion gearbeitet, daß diese Zahlungen – sie machen fast ein Viertel der zivilen Sachausgaben aus – in voller Höhe von den Empfängern zum Kauf von Gütern und Diensten (Personal) verwendet werden. Bei den sächlichen Verwaltungsausgaben dominieren die Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens (Gebäude, Straßen, Brücken usw.) sowie die Bewirt-

Laufender Sachaufwand der Gebietskörperschaften nach Aufgabenbereichen

	in Mrd. DM								Durchschnittlicher Zuwachs pro Jahr in vH		
	1960	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	60-70	70-74	74-76
Allgemeine Verwaltung	1,27	3,23	3,63	4,01	4,49	5,08	5,38	5,65	9,8	12,0	5,5
Bund	0,40	1,12	1,30	1,38	1,44	1,56	1,49	1,53	10,8	8,6	- 1,0
Länder	0,36	0,74	0,80	0,87	1,05	1,22	1,34	1,43	7,5	13,3	8,3
Gemeinden	0,51	1,37	1,53	1,76	2,00	2,30	2,55	2,69	10,4	13,8	8,1
Verteidigung (Bund)	7,28	10,92	13,17	12,85	13,75	15,05	16,65	18,55	4,1	8,4	11,0
Öffentl. Sicherheit											
Rechtsschutz	0,55	1,26	1,44	1,64	1,87	2,22	2,47	2,79	8,6	15,2	12,1
Bund	0,05	0,10	0,14	0,15	0,18	0,20	0,23	0,27	7,2	18,9	16,2
Länder	0,40	0,90	1,00	1,14	1,30	1,52	1,66	1,88	8,5	14,0	11,2
Gemeinden	0,10	0,26	0,30	0,35	0,39	0,50	0,58	0,64	10,0	17,8	13,1
Unterricht, Wissensch.	2,10	6,88	8,20	9,45	10,83	12,43	14,05	15,32	12,6	15,9	11,0
Bund	0,19	1,04	1,35	1,60	1,89	2,12	2,60	2,92	18,5	19,5	17,4
Länder	1,06	3,22	3,73	4,30	4,79	5,47	5,90	6,40	11,8	14,2	8,2
Gemeinden	0,85	2,62	3,12	3,55	4,15	4,84	5,55	6,00	11,9	16,6	11,3
Gesundheit, Erholung	1,07	2,64	3,07	3,50	3,95	4,64	5,37	5,88	9,5	15,1	12,6
Bund	0,0	0,01	0,02	0,03	0,04	0,04	0,07	0,05	.	.	.
Länder	0,30	0,60	0,67	0,76	0,83	0,95	1,10	1,25	7,2	12,2	14,7
Gemeinden	0,77	2,03	2,38	2,71	3,08	3,65	4,20	4,58	10,2	15,8	12,0
Soziale Sicherung	1,00	2,02	2,57	3,15	3,77	4,58	5,29	5,69	7,3	22,7	11,5
Bund	0,23	0,57	0,64	0,65	0,68	0,71	0,83	0,82	9,5	5,6	7,5
Länder	0,40	0,50	0,53	0,67	1,12	1,42	1,68	1,85	2,3	29,8	14,1
Gemeinden	0,37	0,95	1,40	1,83	1,97	2,45	2,78	3,02	9,9	26,7	11,0
Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr	1,22	2,57	2,89	3,08	3,45	3,90	4,30	4,57	7,7	11,0	8,2
Bund	0,25	0,53	0,63	0,70	0,76	0,82	0,94	1,00	7,8	11,5	10,4
Länder	0,25	0,47	0,49	0,52	0,59	0,69	0,75	0,82	6,5	10,1	9,0
Gemeinden	0,72	1,57	1,77	1,86	2,10	2,39	2,61	2,75	8,1	11,1	7,3
Obrige Bereiche	1,73	3,91	4,31	4,62	5,61	6,58	7,34	7,89	8,5	13,9	9,5
Bund	0,13	0,38	0,47	0,50	0,54	0,58	0,62	0,68	11,3	11,2	8,3
Länder	0,50	0,87	0,91	0,97	1,08	1,15	1,25	1,33	5,7	7,2	7,5
Gemeinden	1,10	2,66	2,93	3,15	3,99	4,85	5,47	5,88	9,2	16,2	10,1
Insgesamt	16,22	33,39	39,28	42,30	47,72	54,48	60,87	66,34	7,5	13,0	10,4
Bund	8,53	14,63	17,72	17,86	19,28	21,08	23,43	25,82	5,5	9,6	10,7
Länder	3,27	7,30	8,13	9,23	10,76	12,42	13,68	14,96	8,4	14,2	9,8
Gemeinden	4,42	11,46	13,43	15,21	17,68	20,98	23,74	25,56	10,0	16,3	10,4

Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

schaftung der Grundstücke und Gebäude. Eine Rolle spielen auch die Ausgaben für Verbrauchsmittel (Geschäftsbedarf, Lehr- und Lernmittel, Arzneimittel usw.).

Am kräftigsten haben die laufenden Sachaufwendungen im Bildungs- und Wissenschaftsbereich — nach der Verteidigung der Sektor mit dem höchsten Sachaufwand — zugenommen; sie haben fast im gleichen Tempo expandiert wie die Personalausgaben. Hier wie auch für das Gesundheitswesen gilt, daß ein hoher Personaleinsatz mit entsprechend hohen sächlichen Folgekosten verbunden ist. Daneben haben sich gerade im Wissenschaftssektor die laufenden Zuschüsse an Forschungseinrichtungen u. ä. überdurchschnittlich erhöht.

Der militärische Sachaufwand ist vor allem zu Beginn der sechziger Jahre — in der Phase der Erstbeschaffungen — kräftig gestiegen; danach wiesen diese Aufwendungen — rund 40 vH entfallen auf die

Beschaffungen, 20 vH auf die Kosten der Materialhaltung und 25 vH auf die sächlichen Verwaltungsausgaben (Geschäftsbedarf, Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens usw.) — erst in den Jahren nach 1970 wieder nennenswerten Zuwachs auf.

Ausblick

Die sparsame Ausgabenpolitik der Gebietskörperschaften sowie das erhöhte Kostenbewußtsein im Gesundheitswesen haben 1976 dazu geführt, daß sich die Zuwachsraten der Verbrauchsaufwendungen von Bund, Ländern, Gemeinden und der Sozialversicherung deutlich abgeschwächt haben. Für das laufende Jahr ist zu erwarten, daß sich diese Tendenz fortsetzt: Nach den vorliegenden Informationen sind die Verbrauchsaufwendungen der Gebietskörperschaften bis zur Jahresmitte um 5 vH gestiegen, wobei die Ausgaben beim Bund aufgrund des Rückgangs der militärischen Beschaffungen nahezu stagniert haben.

Für das gesamte Jahr ist nicht damit zu rechnen, daß sich in den Haushalten der Gebietskörperschaften die Ausgabenzuwächse für die laufenden Käufe von Gütern und Diensten wesentlich beschleunigen werden. Die Ausgabesteigerungen bei der Sozialversicherung dürften sich etwa im gleichen Rahmen bewegen wie im vergangenen Jahr (knapp 8 vH).

Die anhaltend restriktive Ausgabenpolitik der Gebietskörperschaften ist indes bedenklich. Nicht Sparbarkeit ist konjunkturpolitisch geboten, erforderlich sind vielmehr zusätzliche Staatsausgaben. Hierzu gehört auch, daß der Staat sein restriktives Einstellungsverhalten aufgibt und in jenen Bereichen die Beschäftigung ausweitet, in denen immer noch ein dringender Bedarf besteht. Die konjunkturelle Wirkung der Sachkäufe kann daran gemessen werden, daß eine Ausgabensteigerung um 1 Mrd. DM einen Gesamtbeschäftigungseffekt von rund 20 000 Arbeitsplätzen hat⁸. Es läge daher nahe, zunächst darauf zu verzichten, die staatlichen Defizite weiter abzubauen.

In Zeiten der Unterbeschäftigung ist es gesamtwirtschaftlich lohnender, sich zu verschulden als die Konsolidierung der Staatsfinanzen voranzutreiben. Wichtig ist in dieser Betrachtung, daß die Zinskosten, die durch die Verschuldung entstehen, gegen die Mehreinnahmen des Staates durch die dann vermiedenen Produktions- und Nachfrageausfälle aufgerechnet werden. Die Kosten der Verschuldung sind zudem wegen der günstigen Kapitalmarktsituation um einiges niedriger als noch in den mittelfristigen Finanzplänen angesetzt, mithin der notwendige finanzielle Handlungsspielraum gewährleistet. Unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten erscheint eine kurzfristige Erhöhung des Anteils der staatlichen Käufe — insbesondere der Käufe der Gebietskörperschaften — am Sozialprodukt unumgänglich.

⁸ Vgl. J. Schmidt: Zur Bedeutung der Staatsausgaben für die Beschäftigung. Input-Output-Studie der Beschäftigungswirkungen von Ausgabenkürzungen. Beiträge zur Strukturforchung des DIW. Heft 46/1977, S. 30 ff.

Aus den Veröffentlichungen des DIW

Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948. Format DIN A 5. Seit Mitte 1975 sind erschienen:

- Nr. 109 **Verkehrswege und Ersatzbedarf.** Von B. Bartholmai. 125 S. 1975. DM 38,60.
- Nr. 110 **Modelle der Bevölkerungsentwicklung in Berlin (West) bis zum Jahre 1990.** Von P. Ring und I. Pfeiffer. 115 S. 1975. DM 26,60.
- Nr. 111 **Filmförderung in der Bundesrepublik Deutschland — Versuch einer Erfolgskontrolle der Subventionspolitik.** Von B. Dreher. 268 S. 1976. DM 69,60.
- Nr. 112 **Alternative Entscheidungsstrukturen in einer Wirtschafts- und Währungsunion.** Von F. Franzmeyer. 70 S. 1976. DM 19,60.
- Nr. 113 **Sicherheits-, Preis- und Umweltaspekte der Energieversorgung.** Von U. Dolinski und H.-J. Ziesing. 303 S. 1976. DM 78,60.
- Nr. 114 **Perspektiven und Probleme wirtschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Ost- und Westeuropa.** Herausgegeben von D. Cornelsen, H. Machowski und K. E. Schenk. 204 S. 1976. DM 68,—.
- Nr. 115 **Das Sozialprodukt der Deutschen Demokratischen Republik im Vergleich mit dem der Bundesrepublik Deutschland.** Von H. Wilkens. 188 S. 1976. DM 54,60.
- Nr. 116 **Zur Planung, Organisation und Lenkung von Forschung und Entwicklung in der DDR — Aspekte des wissenschaftlich-technischen Fortschritts.** Von Angela Scherzinger. 212 S. 1977. DM 64,60.
- Nr. 118 **Kriterien wirtschaftsfördernder Maßnahmen für die verarbeitende Industrie in Berlin.** Von Burkhard Dreher. 60 S. 1977. DM 22,60.
- Nr. 119 **Der Handel der Deutschen Demokratischen Republik mit der Bundesrepublik Deutschland und den übrigen OECD-Ländern.** Eine vergleichende Betrachtung des Westhandels der DDR in den Jahren 1965 bis 1975. Von Horst Lambrecht. 98 S. 1977. DM 28,60.

Im Druck:

- Nr. 117 **Die Landwirtschaft der DDR vor und nach ihrer Umgestaltung im Jahre 1960.** Von Horst Lambrecht. 307 S. 1977.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D 1000 Berlin 33
Telefon (030) 8 29 11

Präsident: Dr. Karl König

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Günther John,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Rolf Krengel, Dr. Manfred Liebrucks, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Horst Seidler, Dr. Wolfgang Watter,
Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich

Schriftleitung Dr. Klaus Henkner.

Wird die private Wirtschaft durch die Staatsverschuldung verdrängt? bearbeitet von Reinhard Pohl. —

Zur Entwicklung des Staatsverbrauchs bearbeitet von Dieter Vesper.

Verlag: Duncker & Humblot, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D 1000 Berlin 41. Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit
Quellenangaben zulässig. Druck: Zippel-Druck in Firma Büro-Technik Berlin, Muskauer Str. 43, D 1000 Berlin 36.
Bezugspreis für den Jahrgang DM 80,—, vierteljährlich DM 25,—, Einzelnummer DM 3,—.

Hierzu ein Prospekt des Verlags Duncker & Humblot