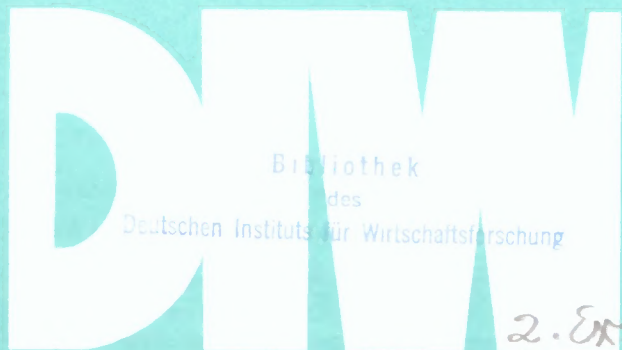




DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 32/80

Berlin

7. August 1980

47. Jahrgang

Wirtschaftspolitische Neuorientierung hat die Wirtschaftslage in Großbritannien verschlechtert

In Großbritannien wird seit dem Regierungswechsel im vergangenen Jahr der Versuch unternommen, durch eine grundsätzliche Neuorientierung der Wirtschaftspolitik den vielfach als englische Krankheit bezeichneten Zustand wirtschaftlicher Schwäche zu überwinden und die Bedingungen für eine befriedigende Wirtschaftsentwicklung zu schaffen. Die konservative Regierung orientiert sich dabei an Vorschlägen, die von Milton Friedman und seinen Anhängern zur Gesundung einer unter Inflation und Wachstumsschwäche leidenden Volkswirtschaft gemacht werden. Da auch in anderen Ländern derartige Rezepte übernommen oder zumindest vorgeschlagen werden, ist es sinnvoll, einmal die britischen Erfahrungen zu studieren.

Eine Lösung der britischen Wirtschaftsprobleme sieht die konservative Regierung vor allem darin, daß die Voraussetzungen für ein Funktionieren der Marktwirtschaft verbessert werden. Hierzu gehören die Verminderung des Staatsanteils sowie eine konsequente Steuerung der Geldmenge als Rahmen für ein inflationsfreies Wirtschaftswachstum. Die konservative Regierung vertraut längerfristig darauf, daß dann, wenn Entstehung, Verteilung und Verwendung des Sozialprodukts wieder in stärkerem Maße den Marktkräften überlassen werden, auch der Einkommensverteilungskonflikt in einer Weise gelöst wird, die die wirtschaftliche Entfaltung nicht mehr behindert. Die Entlohnung der Produktionsfaktoren würde sich dann nach ihrem Knappheitsverhältnis richten.

Der Angebotsüberschuß an Arbeitskräften müßte dazu führen, daß die Lohnsätze schwächer steigen oder sogar sinken. Dies würde die Gewinnaussichten der Unternehmen verbessern und zu verstärkten Investitionen anregen, die das Arbeitsplatzangebot vergrößerten.

Eine Absage erteilt eine derartige Politik keynesianischen Strategien der Nachfragesteuerung, deren Mißerfolge offensichtlich seien, nachdem solche Strategien in mannigfacher Weise von den Labour-Regierungen angewandt wurden. Diese verließen sich allerdings nicht allein auf das Konzept der globalen Nachfragebeeinflussung. In zunehmendem Maße griffen sie zu einkommenspolitischen Maßnahmen, mit denen dem Einkommensverteilungsstreit entgegengetreten wurde. Er ist in Großbritannien nicht zuletzt als Folge des schon lange anhaltenden schwachen wirtschaftlichen Wachstums besonders heftig. Nachfragestimulierende Maßnahmen hatten deshalb meist weniger den erwünschten realen Wachstumseffekt, als eine inflationsbeschleunigende Wirkung.

Die konservative Regierung mißtraut aber nicht nur dem keynesianischen Konzept der Nachfragesteuerung, sondern sie setzt auch keine Hoffnung in einkommenspolitische Maßnahmen, die nicht marktwirtschaftskonform sind. Sie selbst vertraut auf eine modellmäßige Wirkung des Marktmechanismus, für die in der Realität nicht die Voraussetzungen gegeben sind. Es kann nicht davon ausgegangen

Entwicklung des Bruttosozialprodukts und seiner Komponenten

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980 ¹⁾
	Reale Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH zu Preisen von 1975							
Bruttosozialprodukt	8,7	- 1,9	- 1,7	4,0	0,5	3,5	0,1	- 2,0
Privater Verbrauch	4,6	- 2,3	- 1,1	0,2	- 0,8	5,4	4,1	0,5
Öffentlicher Verbrauch	4,8	1,4	6,1	1,9	- 0,9	1,5	1,1	- 0,5
Bruttoanlageinvestitionen	6,8	- 2,2	- 0,4	0,4	- 2,1	1,5	- 2,7	- 5,0
davon: der privaten und öffentlichen Unternehmen	4,3	- 0,5	2,0	1,7	2,5	5,5	- 2,9	- 4,5
des Staates	14,1	- 6,8	- 7,3	- 3,6	-17,2	-15,1	- 1,4	- 8,0
davon: Wohnungsbauinvestitionen	- 3,6	- 7,9	8,4	2,7	- 7,2	0,1	-11,0	- 9,0
Sonstige Bauinvestitionen	1,4	- 4,7	1,2	- 0,3	- 7,2	0	- 7,3	- 7,5
Ausrüstungsinvestitionen	18,0	2,4	- 5,3	- 0,2	4,6	3,1	4,1	- 2,0
Ausfuhr von Gütern und Diensten	15,6	4,5	- 5,2	9,9	3,7	3,5	0,2	3,0
Einfuhr von Gütern und Diensten	11,7	0,9	- 7,3	4,0	0,7	4,0	11,0	1,0
	Anteile am Bruttosozialprodukt nominal in vH							
Bruttosozialprodukt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Privater Verbrauch	61,4	62,0	60,8	59,2	59,1	59,1	60,2	61,8
Öffentlicher Verbrauch	18,0	19,7	22,0	21,4	20,5	20,1	20,1	20,7
Bruttoanlageinvestitionen	19,2	20,2	19,6	18,9	18,2	18,0	17,5	17,0
davon: der privaten und öffentlichen Unternehmen	14,2	15,0	14,9	14,6	14,8	15,3	14,8	14,5
des Staates	5,0	5,2	4,7	4,3	3,4	2,7	2,7	2,5
davon: Wohnungsbauinvestitionen	3,6	3,8	3,9	3,8	3,3	3,2	3,0	2,8
Sonstige Bauinvestitionen	6,8	7,4	7,2	6,6	5,8	5,6	5,5	5,5
Ausrüstungsinvestitionen	8,8	9,0	8,5	8,5	9,1	9,2	9,0	8,7
Lagerinvestitionen	2,0	1,5	- 1,3	0,5	1,2	1,0	2,2	- 0,9
Ausfuhr von Gütern und Diensten	25,0	29,2	26,6	29,5	30,9	29,8	29,3	28,8
Einfuhr von Gütern und Diensten	25,6	32,6	27,7	29,5	29,9	28,0	29,3	27,4
1) Geschätzt.								
Quellen: Central Statistical Office; National Income and Expenditure, 1979 Edition. Monthly Digest of Statistics.								

werden, daß in der britischen Volkswirtschaft die Marktteilnehmer so organisiert sind, wie es für das erhoffte Funktionieren der Marktwirtschaft notwendig wäre. Zudem wird übersehen, daß selbst bei relativ starkem Wettbewerb allein eine Lohnzurückhaltung nicht im erstrebten Maße investitionsanregend wirken muß. Die Absatzerwartungen spielen als Investitionsmotiv eine zumindest ebenso große Rolle. Da es zur Strategie der konservativen Regierung gehört, den Staatsanteil zu verringern, wird sich über längere Zeit die staatliche Nachfrage abschwächen. Dies kann sich zusammen mit den Perspektiven für die Konsumausgaben der Arbeitnehmer nur negativ auf die Absatzerwartungen der Unternehmen auswirken.

Die konservative Regierung sollte nicht die Erfahrungen übersehen, die die Labour-Regierung in den vergangenen Jahren machen mußte. Durch Einkommenspolitik, die zum Abschluß eines Sozialkontrakts zwischen den Tarifparteien führte, gelang es 1976 und 1977, den Reallohn zu senken. Da sich aber die Regierung beim Weltwährungsfonds zur Deckung des Leistungsbilanzdefizits verschuldet hatte, mußte sie sich an die Auflage des Fonds halten, Nachfragezurückhaltung zu üben. Deshalb nahm der öffentliche Verbrauch seit 1976 nur noch geringfügig zu, die realen öffentlichen Investitionen sanken sogar. Von der staatlichen Nachfrage gingen somit keine wachstumsfördernden Impulse aus. Die Absatzerwartungen der Unternehmen verbesserten sich kaum, so daß

trotz Reallohnsenkung die privaten Anlageinvestitionen nur mäßig zunahmen.

Diese unbefriedigende Entwicklung machte es der Regierung unmöglich, einkommenspolitisch weiterhin auf eine Lohnzurückhaltung hinzuwirken, die sich für die Arbeitnehmer so wenig ausgezahlt hatte. Es gelang seit Ende 1977 nicht mehr, ein erneutes Steigen des Reallohns zu verhindern. Dies verschlechterte aber keineswegs die wirtschaftliche Lage. Vielmehr nahm als Folge der Lohnerhöhungen und verlangsamter Inflationsrate der reale private Verbrauch wieder kräftig zu. Die Vergrößerung der Absatzaussichten wie die Verbesserung der Ertragslage der Unternehmen wirkten investitionsbelebend. Die realen privaten Anlageinvestitionen stiegen 1978 genauso stark wie der private Verbrauch. Die Labour-Regierung geriet erst in Schwierigkeiten, als sich Anfang 1979 die Gewerkschaften dem Versuch einer erneuten Mäßigung der Lohnsatzsteigerung widersetzen. Die konservative Regierung hat aus all diesen Erfahrungen nicht die Lehre gezogen. Vielmehr entschloß sie sich aus grundsätzlichen Erwägungen zu Maßnahmen, mit denen sie Konflikte schürte, die von der Labour-Regierung mühsam verringert worden waren.

Nach diesen Überlegungen der Regierung ist die Investitionsschwäche, die die britische Wirtschaft in der Vergangenheit immer wieder paralyisierte, vor allem darauf zurückzuführen, daß infolge der hohen Steuerbelastung zu wenig Leistungsanreiz bestand, obwohl die letzte Labour-Regierung die Einkommensteuersätze vermindert hatte. Damit folgt man der stark umstrittenen und schwer zu beweisenden Crowding-out-These, nach der ein relativ hoher Staatsanteil die private Wirtschaft in ihren Aktivitäten lähmt. Die konservative Regierung entschloß sich deshalb schon kurz nach Regierungsantritt zu einer Senkung der Einkommensteuersätze bei gleichzeitiger Abflachung der Steuerprogression. Die Regierung sah sich allerdings zur Anhebung der indirekten Steuern veranlaßt, weil sie der Crowding-out-These auch darin folgte, daß staatliche Haushaltsdefizite den Kapitalmarkt selbst bei konjunktureller Schwäche in investitionsentmutigender Weise belasten und deshalb so rasch wie möglich beseitigt werden sollten. Zwar wurde auch die Verringerung der staatlichen Ausgaben angekündigt, um den Abbau des Defizits zu erreichen. Jedoch war es selbst der zu hartem Vorgehen entschlossenen Regierung nicht möglich, dieses Ziel schon kurzfristig zu erreichen.

Die kräftige Anhebung der Mehrwertsteuersätze beschleunigte unmittelbar das Inflationstempo, das sich in den letzten Jahren der Labour-Regierung

erheblich verlangsamt hatte. Damit beraubte sich die konservative Regierung der Chance, mäßigend auf die Lohnsatzsteigerungen einzuwirken. Das Tempo des Lohnanstiegs verstärkte sich ebenfalls rasch, und es entstand die Gefahr, daß sich eine Preis-Lohn-Spirale in Gang setzte. Um sie zu bannen, wurde die monetäre Restriktionspolitik verschärft, nachdem es zuerst nicht gelungen war, das Geldmengenziel einzuhalten. Die Restriktionspolitik bewirkte jedoch zunächst nur, daß sich die Gewinnlage der Unternehmen verschlechterte, während sich die Lohnsatzerhöhungen sogar noch beschleunigten. Der Leistungsanreiz, der den Unternehmen durch Senkung der Einkommensteuersätze und Abflachung der Progression gegeben worden war, wurde ihnen somit durch die Verschlechterung ihrer Ertragslage wieder genommen. Die Zinssteigerungen bewirkten überdies, daß die Wohnungsbautätigkeit deutlich zurückging.

Es überrascht daher nicht, daß sich die Investitionsneigung der Unternehmen schon Ende 1979 erheblich verringerte. Der Rückgang ihrer realen Ausrustungsinvestitionen hat in diesem Jahr eine Rezession eingeleitet, die durch die Abnahme der realen staatlichen Investitionen noch verstärkt wird. Von der Rezession wird ebenfalls der private Verbrauch erfaßt. Der Regierung ist es bei dieser Entwicklung nicht möglich gewesen, ihre laufenden Ausgaben — wie erstrebt — zügig zu verringern. Der Wirtschaftsrückgang macht es zudem — auch wegen des verringerten Steueraufkommens — unwahrscheinlich, daß das Ziel eines weiteren Abbaus des staatlichen Haushaltsdefizits erreicht wird. Die Regierung hält zwar immer noch an ihrer Schätzung fest, nach der das Defizit weiter abnehmen wird. Wahrscheinlicher ist jedoch, daß der Passivsaldo im Laufe der Rezession erneut steigen wird. Die Regierung hätte damit alle unmittelbar angestrebten Ziele verfehlt. Weder konnte sie den Leistungsanreiz in einer investitionsfördernden Weise verstärken, noch gelang es ihr, das Staatsdefizit zu beseitigen, obwohl zu diesem Zweck die Mehrwertsteuer erhöht wurde und all die sich daran anschließenden unerwünschten Folgen in Kauf genommen wurden.

Die Regierung läßt sich aber durch die bisherigen Mißerfolge nicht beirren. Sie setzt auf die Langzeitwirkungen ihrer Politik: Die gegenwärtige Rezession wird als Reinigungskrise angesehen, die die Voraussetzungen für eine gesunde, inflationsfreie Wirtschaftsentwicklung in der Zukunft schaffen soll. Zu fragen ist jedoch, wie lange die britische Öffentlichkeit die Zumutung von Rezession und stark steigender Arbeitslosigkeit hinnimmt, gegen die keine Maßnahmen ergriffen werden, sondern die als Druckmittel für Verhaltensänderungen dienen.

Indikatoren zur Einkommensverteilung

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980 ¹⁾
	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH							
Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen ²⁾ , nominal	23,7	- 5,7	4,2	34,8	16,6	12,9	0,6	- 3,0
Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit nominal	15,2	21,5	29,9	14,5	10,3	13,6	16,6	20,0
preisbereinigt ³⁾	6,1	3,7	5,0	- 0,9	- 4,1	4,8	4,1	0
Bruttoeinkommen je unselbständig Beschäftigten, nominal	12,4	20,8	30,4	15,3	10,0	13,3	16,6	21,0
Output ⁴⁾ je unselbständig Beschäftigten	6,0	- 2,5	- 1,3	4,7	0,2	3,2	- 0,4	- 1,0
Lohnstückkosten ⁵⁾	6,0	23,9	32,1	10,1	9,8	9,8	16,5	22,5
Verbraucherpreise	8,6	17,2	23,7	15,5	15,0	8,4	12,0	20,0
	Anteil am Volkseinkommen nominal in vH							
Bereinigte Gewinnquote ⁶⁾	19,5	14,7	11,0	13,7	14,7	14,6	10,4	6,0
Bereinigte Lohnquote ⁷⁾	80,5	85,3	89,0	86,3	85,3	85,4	89,6	94,0

1) Geschätzt.- 2) Einschließlich Veränderungen der Lagerbewertung.- 3) Bereinigt um die Verbraucherpreise.- 4) Reales Brutto-
sozialprodukt.- 5) Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Einheit des realen Bruttosozialproduktes.- 6) Komplementäre
Größe zur bereinigten Lohnquote.- 7) Anteil des Einkommens der unselbständig Beschäftigten am Volkseinkommen dividiert durch
den Anteil der unselbständig Beschäftigten an den Gesamtbeschäftigten. Bei dieser Bereinigung wird zum Einkommen der Arbeit-
nehmer ein fiktives Arbeitseinkommen der Selbständigen in Höhe des durchschnittlichen Arbeitnehmerinkommens hinzugerechnet.
Quellen: Central Statistical Office: National Income and Expenditure, 1979 Edition. Monthly Digest of Statistics.

Ob bei Fortsetzung des bisherigen wirtschafts-
politischen Kurses schließlich doch die erstrebte
Entwicklung einsetzt, ist unsicher. Diese Frage ist
auch nicht abschließend zu beantworten, weil zumin-
dest in einer Demokratie ein derartiger wirtschafts-
politischer Kurs nicht auf eine lange Frist eingehalten
werden kann. Überdies ist davon auszugehen, daß
die Wohlfahrtseinbußen in dieser Zeit den erhofften
— freilich unsicheren — Ertrag bei weitem über-
steigen.

Das Ziel der Regierung, der britischen Wirtschaft
wieder zu mehr Dynamik zu verhelfen, ist nicht
dadurch zu erreichen, daß sich der Staat aus Wirt-
schaft und Gesellschaft zurückzieht. Vermindert er
seine eigene Aktivität, so wie das die konservative
Regierung auch weiterhin anstrebt, so ist schwerlich
zu erwarten, daß die private Wirtschaft den Ausfall
staatlicher Nachfrage wettmacht oder sogar über-
kompensiert, selbst nachdem die Einkommensteuer
gesenkt worden ist.

Größere Erfolgsaussicht verspricht dagegen eine
Strategie, bei der die staatliche Aktivität im ersten
Schritt nicht vermindert, sondern erhöht wird, um
der privaten Wirtschaft Wachstumsimpulse zu geben.
Dies setzt freilich voraus, daß es gelingt, das Kon-
fliktpotential in der britischen Wirtschaft zu vermin-
dern. Dem stehen allerdings sowohl der Verzicht auf
eine flankierende Einkommenspolitik als auch der
Abbau sozialstaatlicher Regelungen entgegen. Ge-
länge es, über Multiplikator- und Akzeleratoreffekte
die Wirtschaftstätigkeit der Privaten kräftig zu bele-
ben, so könnte sich der Staat später zurückhalten,
um eine Überbeanspruchung des Produktionspoten-
tials zu vermeiden. Fraglich ist allerdings, ob sich
der Staat in einer hochindustrialisierten Volkswirt-
schaft wie der britischen, auf Dauer in einem Maße
aus dem wirtschaftlichen Geschehen zurückziehen
kann, wie das von der konservativen Regierung
angestrebt wird.

Konsolidierung im Bereich der Sozialversicherung

Zur Sozialversicherung in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zählen die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten, die knappschaftliche Rentenversicherung, Zusatzversicherungseinrichtungen für Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Dienst, die Altershilfe für Landwirte, die gesetzliche Krankenversicherung, die gesetzliche Unfallversicherung und die Arbeitslosenversicherung. Auch wenn es sich hierbei um Institutionen mit sehr verschiedenen Aufgaben handelt, ist die Darstellung der Finanzierungssituation der Gesamtheit dieser Einrichtungen – insbesondere in Abgrenzung zu der der Gebietskörperschaften – aufschlußreich.

Nach Jahren mit negativen Finanzierungssalden zeichnet sich im Bereich der Sozialversicherung für 1980 wieder ein Finanzierungsüberschuß ab. Voraussichtlich wird sich die Vermögensentwicklung der Sozialversicherung gegenüber dem Vorjahr um 3 Mrd. DM verbessern und zu einem positiven Saldo von 1 Mrd. DM führen.

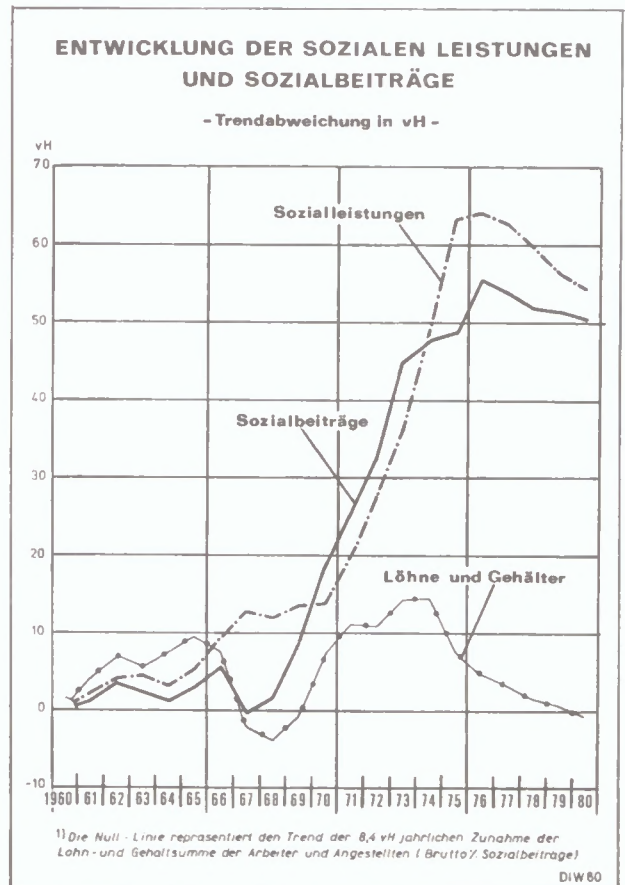
Der Finanzierungssaldo ist allerdings nur bedingt ein Maßstab zur Beurteilung der Finanzlage. Zutreffender kommt die jeweilige Finanzierungssituation zum Ausdruck, wenn man die Entwicklung der wichtigsten Ausgabe- und Einnahmearten – Geld- und Sachleistungen, Beiträge – vergleicht. Im Rezessionsjahr 1975 zum Beispiel betrug die Lücke zwischen den sozialen Leistungen und den Sozialbeiträgen 27 Mrd. DM, während der Finanzierungssaldo nur mit 3 Mrd. DM negativ war. Gedeckt wurde diese Lücke sowohl durch Vermögensabbau als auch durch höhere Bundeszuschüsse (+ 7,3 Mrd. DM), die infolge der schlechten Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit geleistet wurden.

1980 wird sich voraussichtlich die Vermögenslage der Bundesanstalt für Arbeit so verschlechtern, daß das zu erwartende Defizit wiederum durch Zuschüsse des Bundes ausgeglichen werden muß¹. Aufgrund dieser erhöhten Zuweisungen wird sich für 1980 insgesamt ein positiver Finanzierungsüberschuß für die Sozialversicherung ergeben.

In erster Linie ist dieses Ergebnis allerdings darauf zurückzuführen, daß es der Sozialversicherung von 1976 an gelungen ist, die Expansion ihrer Ausgaben so zu reduzieren, daß sie gleich oder kleiner als die Einnahmesteigerungen war. Das Deckungsverhältnis der sozialen Geld- und Sachleistungen durch die Sozialbeiträge nähert sich bei der Sozialversicherung im Jahre 1980 mit 89,4 vH wieder

einem Wert, der in den sechziger Jahren galt (1960: 91,8 vH; 1965: 90,0 vH).

Die Strategie der Reduzierung der Ausgabensteigerungen hat dazu geführt, daß sich die sozialen Leistungen und die Sozialbeiträge wieder im Einklang entwickeln. Insoweit kann selbst bei Relativierung des positiven Finanzierungsüberschusses durch erhöhte einmalige Bundeszuschüsse von einer



Konsolidierung gesprochen werden. Berücksichtigt werden sollte auch, daß ein Saldo in Höhe von 1 Mrd. DM nicht einmal 0,4 vH des für 1980 geschätzten Ausgabenvolumens ausmacht. Bei einer solchen Höhe des Saldos sollte weniger auf das Vorzeichen als vielmehr auf die Tendenz der Entwicklung der wichtigsten Ausgabe- und Einnahmepositionen geblückt werden.

¹ Für 1980 wird von Zuschüssen des Bundes an die Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von 2,4 Mrd. DM ausgegangen.

Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung

	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977 ¹⁾	1978 ¹⁾	1979 ¹⁾	1980 ²⁾
	- in Mrd. DM -												
Einnahmen	35.29	54.57	89.30	101.29	118.20	140.42	154.81	174.00	193.89	203.86	218.41	233.18	252.95
Sozialbeiträge	27.84	42.92	73.95	84.56	97.08	115.21	127.29	138.79	157.34	168.92	180.69	195.22	210.16
Obertragungen von Gebietskörperschaften	6.01	9.13	11.79	12.72	15.65	17.85	20.26	27.35	28.31	27.88	31.60	32.14	36.80
Empfangene Vermögensübertragungen	-	-	-	-	0.96	1.01	1.18	1.94	2.56	1.56	1.14	1.00	1.30
Obrige Einnahmen ³⁾	1.44	2.52	3.56	4.01	4.51	6.35	6.08	5.92	5.68	5.50	4.98	4.82	4.69
Ausgaben	32.34	50.73	82.09	93.83	108.49	125.96	149.88	176.73	192.80	207.59	220.75	235.21	251.74
Soziale Leistungen an private Haushalte	30.32	47.68	77.19	88.15	102.01	118.22	139.98	165.95	180.77	194.34	206.57	219.35	235.17
- Geldleistungen	23.52	35.64	55.05	60.72	69.71	79.42	92.80	110.21	120.36	130.96	138.66	145.83	155.11
- Sachleistungen	6.80	12.04	22.14	27.43	32.29	38.80	47.18	55.74	60.41	63.38	67.91	73.52	80.06
Obrige Ausgaben ⁴⁾	2.02	3.05	4.90	5.68	6.48	7.74	9.90	10.78	12.03	13.25	14.18	15.86	16.57
Finanzierungssaldo	+2.95	+3.84	+7.21	+7.46	+9.71	+14.46	+4.93	-2.73	+1.09	-3.73	-2.34	-2.03	+1.21
	- Veränderungen gegenüber Vorjahr in vH -												
Einnahmen	-	-	-	13.4	16.7	18.8	10.2	12.4	11.4	5.1	7.1	6.7	8.5
Sozialbeiträge	-	-	-	14.3	14.8	18.7	10.5	9.0	13.4	7.4	7.0	8.0	7.7
Obertragungen von Gebietskörperschaften	-	-	-	7.9	23.0	14.1	13.5	35.0	3.5	-1.5	13.3	1.7	14.5
Empfangene Vermögensübertragungen	-	-	-	-	-	5.2	16.8	64.4	32.0	-39.1	-26.9	-12.3	30.0
Obrige Einnahmen ³⁾	-	-	-	12.6	12.5	40.8	-4.3	-2.6	-4.1	-3.2	-9.5	-3.2	-2.7
Ausgaben	-	-	-	14.3	15.6	16.1	19.0	17.9	9.1	7.7	6.3	6.6	7.0
Soziale Leistungen an private Haushalte	-	-	-	14.2	15.7	15.9	18.4	18.6	8.9	7.5	6.3	6.2	7.2
- Geldleistungen	-	-	-	10.3	14.8	13.9	16.8	18.8	9.2	8.8	5.9	5.2	6.4
- Sachleistungen	-	-	-	23.9	17.7	20.2	21.6	18.1	8.4	4.9	7.2	8.3	8.9
Obrige Ausgaben ⁴⁾	-	-	-	15.9	14.1	19.4	27.9	8.9	11.6	10.1	7.0	11.9	4.5

1) Vorläufige Ergebnisse. - 2) Schätzung. - 3) Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, sonstige laufende Übertragungen. - 4) Laufende Übertragungen an Unternehmen und Ausland, Verwaltungskosten, geleistete Vermögensübertragungen, Nettoinvestitionen.
 Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe S.2. Revidierte Ergebnisse, 1977, Fachserie 18, Reihe 1, Konten und Standardtabellen, 1978, Vorbericht 1979.

Finanzierungssituation in den siebziger Jahren

Der Rezession von 1966/67 folgte von 1969 bis 1974 für die Sozialversicherung eine Phase mit steilem und nahezu parallelem Anstieg von Sozialbeiträgen und Sozialleistungen, mit regelmäßigen Finanzierungsüberschüssen und Vermögensaufbau. Bis 1971 wurde der Anstieg der Sozialbeiträge durch die Entwicklung der Löhne und Gehälter getragen. Ab 1972 zwang die Expansion der Ausgaben zu einer Heraufsetzung der Beitragssätze. Sie stiegen von 1971 bis 1974 um 10 vH². Zuvor waren sie lediglich in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre kräftig erhöht worden und blieben dann bis zur Rezession 1966/67 weitgehend konstant.

Die Phase der Defizite wurde durch den Konjunkturinbruch 1974/75 eingeleitet. Die Einkommensentwicklung schwächte sich ab, die Ausgaben nahmen

unvermindert zu. Die laufenden Einnahmen aus Sozialbeiträgen nahmen in dieser Zeit nur knapp halb so stark zu wie die Ausgaben für soziale Sach- und Geldleistungen. Diese Phase dauerte bis 1979, obwohl 1976 die Beitragssätze zur Sozialversicherung um weitere 1,8 Prozentpunkte erhöht worden waren. Der positive Finanzierungssaldo im Jahre 1976 ergab sich durch die hohen Beitragsnachentrichtungen an die Rentenversicherung³ infolge des Rentenreformgesetzes vom Oktober 1972 und sollte daher als Sonderentwicklung eingestuft werden.

² Die Beitragssätze für die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, die gesetzliche Krankenversicherung und die Arbeitslosenversicherung (nur Arbeitnehmeranteil) stiegen von 13,25 vH des Bruttoarbeitsentgelts im Jahr 1971 auf 14,60 vH im Jahr 1974.

³ Diese werden in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als empfangene Vermögensübertragungen gebucht.

Abgeschwächter Anstieg der sozialen Leistungen

Von den sozialen Leistungen an private Haushalte entfielen 1979 zwei Drittel auf Geldleistungen und ein Drittel auf Sachleistungen. Bei den Geldleistungen dominieren die Rentenzahlungen; die Sachleistungen, die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu der Position „Staatsverbrauch“ zählen, umfassen die Ausgaben der Sozialversicherung für Arzthonorare, Krankenhausunterbringung, Arzneimittel etc.; diese Ausgaben werden vor allem von der gesetzlichen Krankenversicherung getätigt.

Von 1970 bis 1975 stiegen die Sachleistungen von 22 auf 56 Mrd. DM, das entsprach einem jährlichen Zuwachs von durchschnittlich 20 vH. In den Jahren 1976 bis 1979 konnte der Anstieg dieser Ausgaben auf ca. 7 vH reduziert werden.

Diese Verminderung der Zuwachsrates wurde 1976 bereits im Vorfeld der gesetzlichen Maßnahmen durch kostenminderndes Handeln der Krankenkassen, der Ärzte und der Krankenhäuser ermöglicht⁴. 1977 trat dann im Zuge des „Kostendämpfungsgesetzes“ eine weitere Abschwächung des Ausgabenanstiegs ein. Seit 1978 ist allerdings wieder eine leicht steigende Tendenz festzustellen.

Der Anteil der Sachleistungen an den gesamten Sozialleistungen ist ab 1960 bis 1975 von 22,4 vH auf 33,6 vH gestiegen. Seitdem hat sich dieser Anstieg nicht fortgesetzt. Nach den Schätzungen für 1980 wird sich ein Anteil von 34,0 vH ergeben.

Die Geldleistungen der Sozialversicherungen haben sich in den Jahren 1970 bis 1975 um durchschnittlich 14 vH erhöht, wobei die Zuwachsraten in den Jahren 1974 und 1975 um knapp 3 bzw. 5 Prozentpunkte über dem Durchschnitt lagen. Gerade in diesen Jahren trugen die Ausgabensteigerungen — bei gleichzeitig abnehmenden Einnahmeerhöhungen — dazu bei, daß sich die Vermögensposition der Sozialversicherung verschlechterte. Die Ausgabenexpansion ist in erster Linie auf die — verzögerte — Anpassung der Renten an die allgemeine Einkommensentwicklung und die steigende Arbeitslosenzahl zurückzuführen:

Jahr	Rentenanpassungssätze (zum 1. Juli)	Zahl der Arbeitslosen (im Jahresdurchschnitt)
1973	11,35 vH	273 500
1974	11,2 vH	582 500
1975	11,1 vH	1 074 200

Allein die Zahlungen für das Arbeitslosengeld

stiegen im Jahr 1974 um 150 vH und ein Jahr später um 120 vH gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

Im Jahr 1976 ist der Zuwachs der Geldleistungen der Sozialversicherung geringer geworden, und zwar in erster Linie durch die Entwicklung bei der Arbeitslosenversicherung. Ihre Ausgaben nahmen um 2 Mrd. DM bzw. 15 vH ab. Bedingt wurde diese Ausgabenminderung vor allem durch die gesunkene Zahl der Bezieher von Kurzarbeitergeld bzw. Arbeitslosengeld. Allein die Zahl der Kurzarbeiter — sie war 1975 mit 770 000 am höchsten — reduzierte sich 1976 um knapp 500 000. Die Minderung für diese Art der Unterstützungszahlung machte allein 1,2 Mrd. DM aus. Die Zahl der Arbeitslosengeldempfänger nahm um knapp 15 vH ab, obwohl sich die Zahl der Arbeitslosen im gleichen Zeitraum nur um 1,3 vH verminderte. Gut die Hälfte der Arbeitslosen, die keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosengeld hatten, bezog danach allerdings Anschluß-Arbeitslosenhilfe.

Von 1978 an expandieren die Ausgaben für Geldleistungen relativ schwächer als die Einnahmen der Sozialversicherung. Dies wurde durch die Maßnahmen der 20. und 21. Rentenanpassungsgesetze (RAG) erreicht. Am meisten entlastet wurden die Rentenversicherungsträger bei den sozialen Leistungen durch

- die Verschiebung der Rentenerhöhung auf generell den 1. Januar eines Jahres ab 1979. Dies bewirkte den Ausfall der Rentenerhöhung für das Jahr 1978;
- die Abkoppelung der Rentenanpassungssätze von der Entwicklung des Bruttolohns. Für die Jahre 1979, 1980 und 1981 wurden feste Sätze von 4,5 vH bzw. 4 vH bestimmt.

Von den für die Sozialversicherung geltenden Steigerungsraten der Geldleistungen weichen erheblich nur die Ausgabenentwicklungen der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und der gesetzlichen Krankenversicherung ab.

Bei der Ausgabenentwicklung der Zusatzversorgung wirkt sich die Mechanik der Garantie einer bestimmten Höhe der „Gesamtversorgung“ aus. Einige Maßnahmen, die bei den Trägern der Rentenversicherung zu Ausgabenminderungen führen, bewirken Mehrausgaben bei den Zusatzversorgungsanstalten. Durch die Abkoppelung der allgemeinen Bemessungsgrundlage von der Lohnentwicklung erhalten Neurentner der gesetzlichen Rentenversiche-

⁴ Vgl. Kostendämpfung im Gesundheitswesen auch ohne Gesetz? Bearb.: Peter Rosenberg. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 7/1978.

Soziale Geldleistungen an Inländische private Haushalte

Träger oder Art der Leistung	1970	1972	1973	1974	1975	1976	1977 ¹⁾	1978 ¹⁾	1979 ¹⁾	1980 ²⁾
- in Mrd. DM -										
Soziale Geldleistungen insgesamt	89,50	113,55	126,91	145,93	179,50	192,29	206,28	218,40	230,81	244,25
Staat	80,38	102,47	114,48	132,04	164,38	176,17	188,89	200,03	211,45	223,85
Sozialversicherung	55,05	69,71	79,42	92,80	110,21	120,36	130,96	138,66	145,83	155,11
Geldleistungen der										
Rentenvers. der Arbeiter	24,41	30,64	35,07	40,65	46,20	52,12	57,74	60,43	62,74	66,00
Rentenvers. der Angestellten	13,85	17,50	19,90	23,36	26,97	31,03	35,23	37,91	40,23	42,60
Knappschaftl. Rentenvers.	5,17	5,98	6,40	7,05	7,76	8,56	9,41	9,78	10,17	10,68
Zusatzvers. im öffentl. Dienst	1,12	1,71	1,85	2,39	2,63	2,96	3,25	3,58	3,99	4,43
Landwirtsch. Alterskassen	0,83	1,01	1,32	1,48	1,66	1,86	2,07	2,26	2,37	2,48
Gesetzl. Krankenversicherung	3,89	5,17	5,76	5,98	6,47	6,69	6,87	7,37	8,30	9,55
Gesetzl. Unfallversicherung	3,00	3,54	3,95	4,31	4,89	5,47	5,87	6,14	6,54	6,93
Arbeitslosenversicherung	2,46	3,78	4,73	7,05	13,07	11,04	9,88	10,52	10,79	11,70
Öffentliche Pensionen	0,31	0,37	0,43	0,51	0,52	0,59	0,60	0,63	0,66	0,70
Beihilfen u. Unterstützungen	0,01	0,01	0,01	0,02	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Gebietskörperschaften	25,33	32,76	35,06	39,24	54,17	55,81	57,93	61,37	65,62	68,74
Kriegsopferversorgung	5,93	6,61	7,00	7,78	8,57	9,17	9,78	10,03	10,22	10,37
Kriegsschadenr. u. Lastenausgl.	1,59	1,62	1,57	1,61	1,67	1,70	1,72	1,66	1,61	1,56
Laufende Wiedergutmachung	0,55	0,49	0,36	0,36	0,32	0,37	0,32	0,33	0,34	0,34
Kriegsgef.- u. Häftlingsentsch.	0,05	0,07	0,09	0,18	0,16	0,13	0,10	0,11	0,12	0,13
Arbeitslosen- u. Sozialhilfe	1,90	2,65	3,07	3,84	4,40	4,91	5,28	5,72	6,28	7,03
Gesetzl. Kindergeld	2,82	3,16	3,08	3,00	14,29	14,01	13,78	14,97	16,69	16,82
Öffentliche Pensionen	10,69	13,56	15,07	16,90	18,34	19,33	20,45	21,49	22,71	24,30
Beihilfen u. Unterstützungen	0,81	1,10	1,28	1,44	1,63	1,72	1,83	2,00	2,09	2,19
Obrige soziale Leistungen	0,99	3,50	3,54	4,13	4,79	4,47	4,67	5,06	5,56	6,00
Unternehmen m. eig. Rechtspers.	8,42	10,21	11,48	12,82	13,96	14,87	16,04	16,94	17,92	18,91
Private Haushalte ³⁾	0,56	0,68	0,78	0,85	0,92	0,99	1,05	1,12	1,17	1,22
Obrige Welt	0,14	0,19	0,17	0,22	0,24	0,26	0,30	0,31	0,27	0,27
- Veränderung gegenüber Vorjahr in vH -										
Soziale Geldleistungen insgesamt	8,4	13,4	11,8	15,0	23,0	7,1	7,3	5,9	5,7	5,8
Staat	8,0	14,0	11,7	15,3	24,5	7,2	7,2	5,9	5,7	5,9
Sozialversicherung	6,2	14,8	13,9	16,8	18,8	9,2	8,8	5,9	5,2	6,4
Geldleistungen der										
Rentenvers. der Arbeiter	9,8	16,0	14,5	15,9	13,7	12,8	10,8	4,7	3,8	5,2
Rentenvers. der Angestellten	11,6	16,7	13,7	17,4	15,5	15,1	13,5	7,6	6,1	6,9
Knappschaftl. Rentenvers.	5,1	10,1	7,0	10,2	10,1	10,3	9,9	3,9	4,0	5,0
Zusatzvers. im öffentl. Dienst	24,4	19,6	8,2	29,2	10,0	12,5	9,8	10,2	11,5	11,0
Landwirtsch. Alterskassen	5,1	14,8	30,7	12,1	12,2	12,0	11,3	9,2	4,9	4,6
Gesetzl. Krankenversicherung	-26,7	12,1	11,4	3,8	8,2	3,4	2,7	7,3	12,6	15,1
Gesetzl. Unfallversicherung	-3,5	9,3	11,6	9,1	13,5	11,9	7,3	4,6	6,5	6,0
Arbeitslosenversicherung	28,1	12,2	25,1	49,0	85,4	-15,5	-10,5	6,5	2,6	8,4
Öffentliche Pensionen	19,2	8,8	16,2	18,6	2,0	13,5	1,7	5,0	4,8	6,1
Beihilfen u. Unterstützungen	0	0	0	100,0	0	0	0	0	0	0
Gebietskörperschaften	12,1	12,4	7,0	11,9	38,0	3,0	3,8	5,9	6,9	4,8
Kriegsopferversorgung	15,1	4,4	5,9	11,1	10,2	7,0	6,7	2,6	1,9	1,5
Kriegsschadenr. u. Lastenausgl.	0,6	0,6	-3,1	2,5	3,7	1,8	1,2	-3,5	-3,0	-3,1
Laufende Wiedergutmachung	25,0	-15,5	-26,5	0,0	-11,1	15,6	-13,5	3,1	3,0	0
Kriegsgef.- u. Häftlingsentsch.	66,7	16,7	28,6	100,0	-11,1	-18,8	-23,1	10,0	9,1	8,3
Arbeitslosen- u. Sozialhilfe	14,5	21,0	15,8	25,1	14,6	11,6	7,5	8,3	9,8	11,9
Gesetzl. Kindergeld	6,0	-1,3	-2,5	-2,6	376,3	-2,0	-1,6	8,6	11,5	0,8
Öffentliche Pensionen	13,0	8,2	11,1	12,1	8,5	5,4	5,8	5,1	5,7	7,0
Beihilfen u. Unterstützungen	15,7	14,6	16,4	12,5	13,2	5,5	6,4	9,3	4,5	4,8
Obrige soziale Leistungen	7,6	108,3	1,1	16,7	16,0	-6,7	4,5	8,4	9,9	7,9
Unternehmen m. eig. Rechtspers.	12,4	8,0	12,4	11,7	8,9	6,5	7,9	5,6	5,8	5,5
Private Haushalte ³⁾	16,7	4,6	14,7	9,0	8,2	7,6	6,1	6,7	4,5	4,3
Obrige Welt	-	18,8	-10,5	29,4	9,1	8,3	15,4	3,3	-12,9	0

1) Vorläufige Ergebnisse. - 2) Geschätzt. - 3) Zuzüglich private Organisationen ohne Erwerbscharakter und Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1. Konten und Standardtabellen 1978, Vorbericht 1979.

rung — im Vergleich zur bis dahin geltenden Regelung — niedrigere Renten. Dies führt in der Zusatzversorgung zu höheren Leistungen. Die Rentner mit einer Zusatzversorgung wurden also nicht an den Lasten der Reduzierung der Anpassungssätze beteiligt. Relativ gesehen konnten sie sogar ihre Position verbessern.

Bei den Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung schlagen die Zahlungen von Mutterschaftsgeld, das seit dem 1. 7. 1979 für bis höchstens sechs Monate nach der Geburt des Kindes in Höhe von maximal 750 DM monatlich netto beansprucht werden kann, beachtlich zu Buche. Das Mutterschaftsgeld wird von den Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung ausgezahlt, getragen werden die Kosten vom Bund. Für 1979 wurden für diese Zahlungen 450 Mio. DM und für dieses Jahr 900 Mio. DM veranschlagt.

Soziale Leistungen der Gebietskörperschaften

Von den gesamten sozialen Geldleistungen an die privaten Haushalte entfallen 1979 auf die

— Träger der Sozialversicherung	63,2 vH,
— Gebietskörperschaften	28,4 vH,
— Unternehmen	8,3 vH.

Diese Struktur hat sich seit 1960 nur leicht — mit einer Unterbrechung durch die Änderung der Kindergeldzahlungen — zu Lasten der Sozialversicherung und zu Gunsten der Gebietskörperschaften und der Unternehmen verschoben.

Eine Entlastung der Sozialversicherung wird es ab 1981 geben, wenn die Ausgaben für die Anschluß-Arbeitslosenhilfe statt von der Bundesanstalt für Arbeit vom Bund getragen werden.

Bestimmt werden die sozialen Leistungen der Gebietskörperschaften zu 85 vH von folgenden Ausgabepositionen:

- Versorgungsausgaben für die Kriegssopfer
- Ausgaben für Arbeitslosen- und Sozialhilfe
- gesetzlichen Kindergeldzahlungen
- öffentlichen Pensionen.

Die Entwicklung der einzelnen Aufwendungen ist recht unterschiedlich. Die Zuwachsrate der Ausgaben für Kriegsfolgelasten (Kriegsopferversorgung, Kriegsschadenrenten und Lastenausgleich) wird mit zunehmendem Abstand zum letzten Weltkrieg und damit zurückgehender Zahl der Anspruchsberechtigten geringer.

Die auf Grund der sinkenden Zahl der Kinder abnehmende Tendenz der Kindergeldzahlungen wird

durch Umstellung bzw. Erhöhung des Kindergeldes unterbrochen. Die öffentlichen Pensionen sind an die Entwicklung der Beamtengehälter gekoppelt und stiegen seit 1976 um 5–6 vH. Bei der Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind steigende Zuwachsraten festzustellen. Dies liegt vor allem an der zunehmenden Zahl der Anspruchsberechtigten.

Ausblick

Wie sich die Finanzierungssituation der Sozialversicherung in den nächsten Jahren entwickeln wird, hängt in erster Linie von der Rentenversicherung ab. Bei der Krankenversicherung ist nicht auszuschließen, daß die Aufwendungen wieder überdurchschnittlich steigen werden. Angesichts der konjunkturellen Schwierigkeiten und der demographischen Entwicklung ist ein weiterer Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht unwahrscheinlich.

In der Rentenversicherung kann 1981 voraussichtlich — auch ohne die vorgesehene Beitragserhöhung — mit einem positiven Finanzierungssaldo gerechnet werden. Die Rentenanpassung ist mit 4 vH bereits festgelegt. Das heißt aber zugleich, daß im Falle eines höheren Preisanstiegs der Finanzausgleich wiederum zu Lasten der Rentner gehen wird.

Wie sich die Finanzlage ab 1982 entwickeln wird, ist ungewiß. Die Vorausschätzungen der Bundesregierung im Rentenanpassungsbericht 1980 — die eine Beitragserhöhung bereits enthalten — zeigen, daß bei einer jährlichen Zuwachsrate der Durchschnittsentgelte der Versicherten von 6 vH und einem niedrigen Beschäftigungsstand⁵ ein Vermögensaufbau bei der Rentenversicherung nur bis zum Jahre 1987 erfolgen würde.

Diese insgesamt nicht unwahrscheinliche Projektion zeigt, daß auf lange Sicht — vor allem auf Grund der steigenden Belastungsquote (Zahl der Rentenempfänger je Versicherten) — der Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben nur durch Beitragserhöhungen oder Änderungen der geltenden Bestimmungen zu erreichen ist.

Eine Entlastung der Rentenversicherung durch eine Verminderung der Rentenanzugänge — bedingt durch den Geburtenausfall im ersten Weltkrieg — ist nicht in dem Maße eingetreten, wie es der demographischen Entwicklung bei konstanter Erwerbsbeteiligung entsprochen hätte. Verursacht wird dies vor

⁵ Unter niedrigem Beschäftigungsstand wird verstanden, daß sich die Zahl der beschäftigten Arbeiter und Angestellten von 1979 bis 1994 um 0,1 Mill. erhöht.

allein durch die gestiegene Frauenbeschäftigung. Die Einbeziehung eines größeren Kreises der Bevölkerung in die Rentenversicherung, die zunächst zusätzliche Einnahmen brachte, führt jetzt zu Mehrausgaben.

Weiter ist darauf hinzuweisen, daß bei diesen Vorausberechnungen die Auswirkungen der bis 1984 neu zu regelnden Bestimmungen über die Hinterbliebenenversorgung nicht berücksichtigt sind. Die bisher von den Parteien favorisierten Pläne führen ab 1985 zu Mehrbelastungen. Müßten diese von den Rentenversicherungsträgern allein getragen werden,

würde dies bei den oben angegebenen Annahmen bereits ab 1985 zu einem negativen Finanzierungssaldo bei der Rentenversicherung führen.

Die Frage, ob man in dieser Situation auf die für 1981 vorgesehene Beitragserhöhung verzichten sollte, ist nur schwer beantwortbar. Kurzfristig könnte eine Beitragserhöhung noch verschoben werden. Mittel- und langfristig ist sie auf jeden Fall, und zwar möglichst bald, notwendig. Die Beitragserhöhung wäre allerdings nicht zu verantworten, wenn sie zur Finanzierung der 84er-Reform verwendet würde.

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

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Rolf Krengel, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Horst Seidler, Dr. Wolfgang Watter

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner, in Vertretung Dr. Jochen Bethkenhagen.

Wirtschaftspolitische Neuorientierung hat die Wirtschaftslage in Großbritannien verschlechtert. Bearbeitet von Manfred Teschner. —
Konsolidierung im Bereich der Sozialversicherung. Bearbeitet von Volker Meinhardt.

Verlag: Duncker & Humblot, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41. Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit
Quellenangabe 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,—.