

Thiel, Eberhard

Article — Digitized Version

## Beschleunigte Expansion des staatlichen Sektors ab 1971

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Thiel, Eberhard (1970) : Beschleunigte Expansion des staatlichen Sektors ab 1971, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 11, pp. 653-656

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134191>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Beschleunigte Expansion des staatlichen Sektors ab 1971

Dr. Eberhard Thiel, Hamburg

Die Diskussionen um die Einbringung des Bundeshaushaltsplanes für 1971 in Höhe von 100,1 Mrd. DM scheinen ihren Höhepunkt noch nicht überschritten zu haben. Das kann nicht nur mit der Überschreitung der magischen 100 Mrd. DM-Grenze erklärt werden; denn die eigentlich relevante Summe der Ausgaben aller Gebietskörperschaften liegt schon seit 1962 darüber und wird 1971 schon mehr als 200 Mrd. DM betragen. Vielmehr richten sich die Argumente auf zwei andere Aspekte der Haushaltsplanung.

## Stabilitätspolitische Bedenken

Zunächst gibt es konjunkturpolitische Bedenken, in einer Zeit der Instabilität des Preisniveaus die Aufmerksamkeit der Wirtschaftssubjekte auf eine Expansion der Bundesausgaben um 12,1 % für 1971 zu lenken. In der Tat sind daraufhin Dispositionen einzelner Branchen denkbar, die den Stabilitätszielen zuwiderlaufen; insgesamt dürften jedoch die für 1971 erkennbaren Tendenzen diese Befürchtungen kaum so massiv bestätigen. Die sich im privaten Sektor spätestens für das zweite Halbjahr 1971 abzeichnende nachlassende Aktivität würde durch die vorgesehene Expansion der staatlichen Nachfrage in dem für das angestrebte Wachstum erforderlichen Maße gestützt werden. Insgesamt wird dennoch mit abnehmender Wachstums- und Inflationsrate gerechnet. Sollten jedoch Faktoren auftreten, die diesen Projektionen zuwiderlaufen, hat die Regierung genügend Möglichkeiten, während des Vollzuges des Haushaltsplans ihre Aktivität zu variieren. Schließlich stimmen die Soll-Werte nie mit den Ist-Werten überein, ohne daß es darüber ex post zu schärferen Auseinandersetzungen gekommen wäre.

Das Vorhalten von kontraktiv oder expansiv wirkenden Eventualhaushalten sollte dagegen nicht nur angekündigt, sondern auch öffentlich diskutiert werden. So wäre es sehr interessant zu wissen, ob bei evtl. kontraktiven Maßnahmen von der Prioritätensetzung, die gerade in diesem Haushalt

gewisse Akzentverschiebungen zeigt, abgewichen werden wird. Solche Rechnungen würden die Intentionen dieser mittelfristigen Finanzplanungen noch klarer zum Ausdruck bringen. Die debattierte Trennung des Budgets in einen Kern- und einen Zusatzaushalt würde die Transparenz des staatlichen Geschehens dagegen nicht erhöhen, und ihre Praktikabilität dürfte nicht hoch einzuschätzen sein.

## Erhöhung des Staatsanteils

Der andere Aspekt betrifft die im Vergleich zur erwarteten Wachstumsrate des Bruttosozialproduktes höhere Expansion der öffentlichen Haushalte bis 1974. Die Erhöhung des Staatsanteils am wirtschaftlichen Geschehen in der BRD mit ihren Konsequenzen für die Finanzierung zeigt deutlich neue Probleme auf. Ehe sie diskutiert werden, ist jedoch die mittelfristige Finanzplanung des Bundes bis zum Jahre 1974 kurz zu analysieren.

Ausgangspunkt dieser mittelfristigen Voraussetzungen sind die gesamtwirtschaftlichen Zielprojektionen bis zum Jahre 1974. Während das Bruttosozialprodukt von 1970 bis 1974 jährlich im Durchschnitt um 4,7 % real und um 7,1 % nominal zunehmen soll, werden die Ausgaben der Gebietskörperschaften um rd. 9 % jährlich steigen. Der Bund soll an dieser mittelfristigen staatlichen Ausgabenexpansion mit jährlich 9,3 % teilnehmen, so daß sein Anteil am Staatssektor und am Bruttosozialprodukt steigen wird. Das für das Ausgangsjahr 1971 bemerkenswerte Auseinanderklaffen der Wachstumsraten für den Bund gegenüber den

*Eberhard Thiel, 38, Dr. rer. pol., Dipl.-Volkswirt, ist Leiter der Abteilung „Öffentliche Wirtschaft und Verkehr“ im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg. Er hat einen Lehrauftrag an der Universität Hamburg.*

mittelfristig angestrebten Werten zeigt deutlich die Diskrepanz zwischen kurz- und mittelfristiger Orientierung, die auf die stärkere Beachtung der Ausgangssituation zurückzuführen ist. Die Gesamtausgaben des Bundes sollen von 100 Mrd. DM im Jahre 1971 auf 127 Mrd. DM 1974 steigen, was eine abnehmende jährliche Steigerungsrate von 12,1 % (1971) auf 8 % (1974) bedeutet.

#### **Bildung mit höchster Zuwachsrate**

Ein Blick auf die funktionale Gliederung der Bundesausgaben für diese Jahre zeigt, daß bei einer Gesamtsteigerungsrate von 42 % die mit Abstand höchste Wachstumsrate auf den Bereich Bildung, Wissenschaft und Forschung entfällt, der sich um 225 % ausdehnen wird. Mit einem Anteil von mehr als 8 % am Gesamthaushalt wird er dann erstmals zu einem beachtenswerten Posten der künftigen Budgetgestaltung werden. Die stark steigenden Ausgaben für wissenschaftliche Hochschulen umfassen hauptsächlich Investitionen und steigen von 0,8 Mrd. DM auf 2,1 Mrd. DM. Der Ausgabenansatz für die Forschung außerhalb der Hochschulen bildet den Kern der Ausgabensteigerung in diesem Bereich. Von 1,9 Mrd. DM 1970 wird dieser Posten auf 6,5 Mrd. DM ansteigen. Dazu zählen die Ausgaben für Grundlagenforschung auf dem Gebiet der Kern- und Weltraumforschung und im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung. Für 1974 ist in Höhe von 2,2 Mrd. DM eine Planungsreserve vorgesehen, die für zur Zeit noch nicht vorhersehbare Vorhaben eingesetzt wird. Von besonderem Interesse ist die starke Zunahme der Ausgaben für die Ausbildungsförderung um mehr als 1 Mrd. DM. Der absolut zwar geringe Ansatz für Gesundheit und Sport soll verdoppelt werden.

In der Rangskala der Zuwachsraten und damit der Prioritäten der Bundesregierung folgt der Bereich Wohnungswesen und Raumordnung. Die Ausgaben für die Förderung des Wohnungsbaues und des Wohnungswesens werden sich 1974 gegenüber 1971 jedoch kaum verändert haben. Zwar ist ein langfristiges Programm im Rahmen des Wohnungsbaues konzipiert worden, aber dessen Steigerung auf mehr als 500 Mill. DM im Jahre 1974 wird durch einen Rückgang der Ausgaben für andere Projekte kompensiert. Eine erhebliche Steigerung ist dagegen für die Förderung des Städtebaues vorgesehen. Zwar erscheint der Betrag von 220 Mill. DM (1974) angesichts der anstehenden Aufgaben noch gering, dennoch ist die stärkere Beachtung dieser Aufgabe zu erkennen. Die Verabschiedung des Städtebauförderungsgesetzes wird diesen Ausgabenposten in Zukunft noch stärker in den Mittelpunkt der Diskussion rücken. Für eine langfristige Sicherung des Wachstums und der befriedigenden Gestaltung

der Städte ist zu hoffen, daß im Rahmen des Wohnungsbaues und der Raumordnungspolitik eine ähnliche, auch nach außen hin erkennbar werdende Forcierung in der Prioritätensetzung erfolgt, wie sie für den Bildungs- und Forschungssektor schon sichtbar wird.

#### **Größter Anteil für soziale Sicherung**

Wie bisher wird der Posten soziale Sicherung weiterhin den größten Anteil an den Bundesausgaben haben. Die Steigerungsraten werden jedoch insgesamt unter dem Durchschnitt liegen. Die höchsten Ausgaben werden die Zuschüsse des Bundes zu den Rentenversicherungen und für die Kriegsopferversorgung sein. Die in diesem Bereich notierten Ansätze für Wohngeld werden erheblich ansteigen, sollten allerdings sinnvollerweise den Ausgaben für das Wohnungswesen zugerechnet werden. Auch die stark zunehmenden Ausgaben für Spar- und Wohnungsbauprämien sollten so eingeordnet werden, daß ihre Bedeutung für die Vermögensverteilung deutlicher erkennbar wird.

Die Verteidigungsausgaben als zweitgrößter Einzelposten werden auf 24,6 Mrd. DM anwachsen und ebenfalls in ihrer relativen Bedeutung abnehmen. Ob sich dieser Ansatz realisieren läßt, hängt von den künftigen militärpolitischen Entscheidungen ab, die besonders die Übernahme jener Lasten in das Budget betreffen werden, die bisher im Rahmen der Devisenausgleichszahlungen abgegolten wurden. Im Verkehrswesen dominieren die steigenden Ausgaben für den Straßenbau, die von 4,9 Mrd. DM auf 6,4 Mrd. DM anwachsen werden. Die Zuschüsse an die Deutsche Bundesbahn werden 1974 den bemerkenswert hohen Betrag von 4,9 Mrd. DM erreichen.

Im Rahmen der Entwicklungshilfe ist eine Zunahme in Höhe von 1,1 Mrd. DM auf 3,3 Mrd. DM vorgesehen. Die Zinszahlungen werden von 2,8 Mrd. auf 4,9 Mrd. DM ansteigen. Daneben ist im Rahmen der allgemeinen Finanzen 1974 ein Posten von 5 Mrd. DM für Personalverstärkungsmittel vorgesehen. Das bedeutet, daß sich die Steigerungsraten für die personalintensiven Ausgabenbereiche gegenüber den genannten Ansätzen noch erhöhen dürften. Außerdem sind 4,2 Mrd. DM für globale Mehrausgaben für noch nicht konkretisierte Maßnahmen eingesetzt worden.

#### **Ausgaben für Europäische Gemeinschaften**

Ein wichtiger Posten sind die Ausgaben für die Europäischen Gemeinschaften. So werden 1974 rund 2 Mrd. DM dafür aufgewendet werden. Durch

die Neuregelung der Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften ist hier ein bemerkenswerter Wandel zu beachten. Während die Beiträge von 1971 an laufend abnehmen, wird sich die Abführung der Zölle von 1,2 Mrd. DM auf 3,4 Mrd. DM erhöhen. Diesen Aufwendungen stehen Minderausgaben infolge von Zuweisungen des Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft gegenüber, die im Zusammenhang mit den landwirtschaftlichen Marktordnungen gesehen werden müssen. Die Ausgaben für Marktordnungen werden insgesamt von 4,4 Mrd. DM auf 2,9 Mrd. DM sinken, wobei aber für 1974 die Ansätze für den Aufwertungsausgleich noch nicht fixiert werden konnten.

Insgesamt fällt die starke Steigerung der Investitionsausgaben um 48 % von 14,2 Mrd. DM auf 21 Mrd. DM auf, wobei auf die Realinvestitionen jedoch nur eine Erhöhung von 4,7 Mrd. DM auf 6,5 Mrd. DM entfällt. Damit steigt der Anteil der investiven Ausgaben an den Gesamtausgaben erheblich. Hinzuzurechnen sind noch die investiven Anteile der Globalansätze; außerdem soll noch auf den Betrag von 9,4 Mrd. DM (1974) hingewiesen werden, der im Rahmen der Verteidigungsausgaben investiven Charakter hat. Unter Wachstumsgesichtspunkten sind noch laufende Ausgaben für Bildung und Forschung, für das Verkehrswesen und für die Gesundheit als kapazitätswirksam hinzuzufügen. Die steigenden Ausgaben in diesen Bereichen sind insgesamt durchaus geeignet, das Wachstumspotential zu erhöhen.

#### Steigende Nettokreditaufnahmen

Bei der Betrachtung der Finanzierungsplanung dieser Ausgabenexpansion zeigt sich, daß die Steuereinnahmen weiterhin den Hauptteil der staatlichen Einnahmen ausmachen werden. Der Teil der Ausgaben, der durch Steuern gedeckt werden soll, wird jedoch sinken, so daß auch bei Beachtung der Verwaltungseinnahmen ein stetiger Finanzierungssaldo verbleiben wird. Die Nettokreditaufnahmen werden von 2,7 Mrd. DM (1971) auf 9,4 Mrd. DM (1974) ansteigen. Die Bruttokreditaufnahmen werden jedoch von 6,4 Mrd. auf 13,5 Mrd. DM steigen, was zur Beurteilung der Kapitalmarktrelevanz dieser vorgelegten Finanzplanung bei gesamtwirtschaftlichen Betrachtungen nicht zu übersehen ist.

Der eingangs genannte zweite relevante Aspekt der Finanzplanung betrifft die relative Ausdehnung der Staatstätigkeit. Die Ausgaben des Bundes und der übrigen Gebietskörperschaften werden im Vergleich zum Bruttosozialprodukt überproportional ansteigen. Diese Ausdehnung des Staatsanteils zeigt sich auch in der projizierten Erwerbsrechnung des Bruttosozialproduktes.

Der Anteil des privaten Verbrauchs soll von 55 % (1970) auf 54 % (1974) zurückgehen. Der Anteil des Staatsverbrauchs wird von 15 % auf 17 % steigen; die Bruttoinvestitionen werden von 27,7 % leicht auf 27,5 % absinken. Daß trotz der überproportional steigenden öffentlichen Investitionen der Prozentsatz der Bruttoinvestitionen am Bruttosozialprodukt zurückgehen wird, liegt hauptsächlich an dem geringen Gewicht der öffentlichen Investitionen im Vergleich zu den privaten Aufwendungen. Es bleibt also insgesamt eine Ausdehnung des Staatssektors, besonders beim Staatsverbrauch, und ein Rückgang im privaten Konsum. Der Wille, den privaten Verbrauch nicht mehr als tabu zu betrachten, ließ sich schon bei der Heranziehung der privaten Einkommen zur Konjunkturstabilisierung Mitte 1970 erkennen.

#### Staatsausgaben als Quasi-Produktionsfaktor

Sicherlich sollte diese Entwicklung noch nicht überbewertet werden. Aber das Ziel der Regierung, einen solchen Strukturwandel zumindest einzuleiten, ist zu beachten. Dahinter steht der Wunsch, bestimmte Ausgabenkategorien überproportional wachsen zu lassen, was besonders auf die oben diskutierten Bereiche Bildung, Wissenschaft, Forschung, Gesundheitswesen, Wohnungsbau und Raumordnung zutrifft. Zu einem großen Teil sind es staatliche Leistungen, die direkt oder indirekt dem privaten Sektor als Vorleistungen zugute kommen. Denn neben den Sozialtransfers, die direkt zu Haushaltseinkommen werden, sind die Ausgaben für die genannten Bereiche Voraussetzung dafür, daß überhaupt privater Konsum und private Investitionen in einem ausreichenden Maße, in einer befriedigenden Struktur und Verteilung garantiert werden können. Hier zeigt sich besonders deutlich der Charakter der Staatsausgaben als Quasi-Produktionsfaktor. Somit entfällt eigentlich auch die strenge Unterscheidung in privaten und öffentlichen Verbrauch. Denn letztlich werden viele dieser Staatsleistungen direkt zum privaten Verbrauch oder sind eine notwendige Bedingung dafür. Die starke Ausdehnung des Staatsverbrauchs zu Lasten des privaten Konsums sollte daher nicht unter dem Aspekt der Verdrängung, sondern als eine sinnvolle Ergänzung betrachtet werden.

Der Grund dafür, daß der private Sektor diese Ausgaben nicht direkt vornimmt, sei es als Konsum der privaten Haushalte oder als Investitionen, sondern daß der Staat diese Aufgaben zu Kollektivgütern deklariert, ist darin zu suchen, daß die privaten Sektoren von sich aus ohne diese Zwangsmaßnahmen Niveau, Struktur und Verteilung der Leistungen gesamtwirtschaftlich nicht befriedigend garantieren können. Es taucht die

Frage auf, nach welchen Kriterien der Staat solche Aufgaben übernehmen soll, in welcher Struktur er sie durchführen und wie die Verteilung seiner Leistungsabgaben erfolgen soll. Hier sind die ökonomischen Kriterien sicherlich ein wichtiges Hilfsmittel, dominiert werden sie jedoch von grundsätzlichen gesellschaftspolitischen Entscheidungen.

#### **Bedarfsrechnungen notwendig**

Die Forderung an den staatlichen Sektor, die vorhandenen knappen Ressourcen nun tatsächlich nach den vorgegebenen gesellschaftspolitischen Zielen auch ökonomisch zu erbringen, d. h. unter Berücksichtigung von Kosten und Erträgen, wird bei steigendem Anteil des Staatssektors immer drängender. Es sollte daher ein noch höherer Anteil der Ausgaben in den einzelnen Ressorts dazu verwendet werden, vor Beginn der starken Expansionen in den einzelnen Bereichen verbindliche Planungen auch ökonomisch zu rechtfertigen. Wenn auch allgemein die Expansion der Ausgaben für Infrastrukturmaßnahmen gebilligt wird, ist dennoch vor gewissen Fehlentwicklungen zu warnen. Denn nicht jede staatliche Infrastrukturmaßnahme ist generell schon gesamtwirtschaftlich positiv zu beurteilen. Paragraph sieben der Bundeshaushaltsordnung spricht diesen Zusammenhang deutlich aus und fordert, für geeignete Maßnahmen Nutzen-Kosten-Untersuchungen anzustellen. Die Gefahr der Schaffung von Überkapazitäten ist gerade in Zeiten der starken Expansion bestimmter Programme nicht auszuschließen. Solche Entwicklungen können langfristig die gesamtwirtschaftliche Struktur negativ festlegen. Die Gefahr erhöht sich besonders dann, wenn es sich um Programme handelt, die aufgrund der Kompetenzverteilung auch zwischen Bund und Ländern nur unzureichend koordiniert nebeneinander herlaufen. Die integrierte Planung der staatlichen Aktivitäten ist daher dringend geboten. Das gilt besonders dann, wenn die Nachfrage des privaten Sektors durch private oder öffentliche Propagierung stark angereizt wird. Wenn es auch erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringen wird, den Bedarf an bestimmten öffentlichen Leistungen exakt mittelfristig vor auszuplanen, so sollten solche Bedarfsrechnungen jedoch stärker in der Öffentlichkeit diskutiert werden.

Die Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Forschung werden generell zwar von niemandem negativ beurteilt, dennoch ist die Frage des sektoralen Bedarfs in Zukunft noch kritischer als bisher zu beobachten. Das gleiche gilt für die Wohnungswirtschaft und in noch stärkerem Maße für die Raumordnungspolitik, die von ihrem Wesen her ein Großteil der öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen integriert. Flexibilität auf mittelfristige

Zeit kann hier nicht das Programm sein, da die Technik solche Flexibilität in weiten Bereichen noch nicht zuläßt. Es sollten aber Freiräume der Planung geschaffen werden, wie z. B. die Ansätze für Planungsreserven es auf dem finanziellen Sektor schon andeuten.

#### **Bemerkenswerte Ansätze**

Eine sinnvolle Nutzung der erstellten staatlichen Kapazitäten muß auch mittel- und langfristig eine Beeinflussung der privaten Nachfrage nach sich ziehen. Das sollte jedoch nicht nur dadurch erreicht werden, daß global private Verbrauchs- und Investitionsausgaben relativ zurückbleiben, sondern durch Variation der Struktur des privaten Verbrauchs. Die Nachfrage der privaten Haushalte nach Bildung zeigt, daß derartige Entwicklungen durchaus zu steuern sind. Solche Möglichkeiten sollten auch im Hinblick auf andere Bereiche offen gehalten werden. Dafür bietet sich für die nächsten Jahrzehnte besonders der Verkehr an. Solange die Voraussetzung für eine Ausdehnung des Individualverkehrs durch die Bereitstellung neuer Straßen geschaffen wird, wird auch die Nachfrage in dieser Richtung nicht nachlassen. In vielen Fällen bietet sich aber unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten vielmehr eine Umstrukturierung von der Individual- zur Kollektivnutzung an.

Auch die Frage, wie diese Reformen finanziert werden sollten, gehört in diesen Problembereich. Eine Erhöhung der Steuerlastquote dürfte angesichts der erwähnten fehlenden Teilbarkeit in öffentlichen und privaten Verbrauch eigentlich nur noch eine Frage der Verteilung der zusätzlichen Steuerlast sein. Ebenso ist das Bestreben einzuordnen, die vorgesehene Verschuldung des Staates stärker für eine Streuung der Vermögen einzusetzen. Hier ist nicht ad hoc mit einem geänderten Sparverhalten zu rechnen, sondern gerade unter Stabilitätsgesichtspunkten eine intensive Aufklärung erforderlich.

Die vorliegende mittelfristige Finanzplanung des Bundes bis 1974 zeigt einige bemerkenswerte Ansätze in der angegebenen Richtung. Weitgehend verborgen bleibt aber die Integration mit den anderen 50 % des öffentlichen Sektors, nämlich mit den Ausgaben und Einnahmen der Länder und Gemeinden. Dazu kommt in Zukunft noch stärker als bisher die Koordinierung der nationalen Planungen mit den Vorhaben der EWG. Die Forderung nach erhöhter Transparenz der staatlichen Aktivität ist eine unbedingte Voraussetzung für eine befriedigende Integration von öffentlichen und privaten Sektoren und damit für eine optimale Nutzung der hier vorgelegten Orientierungsdaten.