

Leipert, Christian

**Article — Digitized Version**

## Staatskonsum, staatliche Investitionen und die Produktivität staatlichen Handelns

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Leipert, Christian (1979) : Staatskonsum, staatliche Investitionen und die Produktivität staatlichen Handelns, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 3, pp. 147-152

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135298>

**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.*

## Staatskonsum, staatliche Investitionen und die Produktivität staatlichen Handelns

Christian Leipert, Augsburg

In der aktuellen Debatte wird beschäftigungspolitischen Konzeptionen, die u. a. eine gezielte Ausweitung staatlicher Dienstleistungskapazitäten vorsehen<sup>1)</sup>, vielfach das Argument einer mangelnden oder ungenügenden Produktivität staatlicher Tätigkeit entgegengehalten<sup>2)</sup>. Eine Auseinandersetzung mit dieser Behauptung ist angesichts der Bedeutung staatlicher Initiativen für die Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung und die Gestaltung des zukünftigen Wachstums notwendig.

Beobachtungen im Zusammenhang mit der wirtschafts- und finanzpolitischen Diskussion über die Rolle von Staatskonsum und staatlichen Investitionen in einem wachstumspolitischen Konzept zeigen, daß durch die Art und Weise der Verbuchung der Ergebnisse des staatlichen Leistungserstellungsprozesses in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) als Staatskonsum unbegründete Assoziationen geweckt werden können, die die Behauptung vom unproduktiven Staat glaubwürdiger erscheinen lassen. Als Ausgangspunkt einer Analyse der spezifischen Charakteristika staatlicher Produktivität wählen wir daher das Problem der Erfassung der ausgabenbezogenen staatlichen Tätigkeit als Staatskonsum und -investition. Dabei verfolgen wir das Ziel, die Frage zu beantworten, ob die gegenwärtig praktizierten Konventionen der VGR geeignet sind, einen fundierten Einblick in das Leistungsbild der Gebietskörperschaften zu ermöglichen bzw. ob Verbesserungen und Erweiterungen bei der Erfassung der Ergebnisse staatlicher Tätigkeit denkbar und realisierbar sind.

Im ersten Abschnitt diskutieren wir die wesentlichen Unzulänglichkeiten des Staatskonsumbegriffs<sup>3)</sup>. Im zweiten Abschnitt gehen wir auf die funktionellen Beziehungen zwischen Staatskon-

sum und staatlichen Investitionen ein, die die getrennte Erfassung von laufendem „Staatskonsum“ und einmaligen Investitionsausgaben im Rahmen der VGR wenig aussagekräftig erscheinen lassen. Im letzten Abschnitt fragen wir nach der spezifischen Eigenart staatlicher Produktion und Produktivität und nach Möglichkeiten, diesen Charakteristika auch bei der Abbildung der Ergebnisse staatlicher Tätigkeit durch ein Meßsystem gerecht zu werden.

### Unzulänglichkeiten des Staatskonsumbegriffs

Bekanntlich stellt die Erfassung der laufenden staatlichen Leistungen in der VGR als Staatskonsum insofern einen Fremdkörper in diesem Rechenwerk dar, als die Ergebnisse staatlicher Tätigkeit weit überwiegend unentgeltlich abgegeben werden und damit keine Marktpreise für diese Leistungen zur Verfügung stehen. Die Geschlossenheit der auf der Marktpreisbewertung aufbauenden Gesamtrechnung hätte eine Simulation von Marktpreisen für staatliche Leistungen erfordert. Aus konzeptionellen und rein praktisch-statistischen Gründen ist dieser Weg einer Problemlösung freilich nie ernsthaft erwogen worden.

Einigkeit wurde dagegen rasch erzielt, daß statt dessen die Staatsleistungen mit ihren Kosten in die VGR eingestellt werden sollten. Umstritten war dabei die Aufteilung der Herstellkosten, die sich neben den (im staatlichen Bereich vernachlässigbaren) Abschreibungen aus Sachgüterkäufen und Personalkosten zusammensetzen, auf Vorleistun-

---

<sup>1)</sup> Vgl. z. B. Vorschläge des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung (Juli 1977), abgedruckt in K. G. Zinn (Hrsg.): Strategien gegen die Arbeitslosigkeit, Frankfurt/M. – Köln 1977, S. 211 ff.; Arbeitsgruppe „Alternative Wirtschaftspolitik“, Memorandum. Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln 1978, S. 102 ff.; DIW: Eine mittelfristige Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, Wochenbericht Nr. 15 vom 13. 4. 1978, S. 153.

<sup>2)</sup> Vgl. etwa W. Engels: Mehr Markt, Stuttgart 1976, und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1975, Drucksache 7/4326, S. 124 f. und S. 137 ff.

<sup>3)</sup> Vgl. hierzu auch C. Leipert: Zum Problem der wohlfahrtsbezogenen Einschätzung des Staatskonsums, in: Konjunkturpolitik, 24. Jg. (1978), S. 321 ff.

---

*Dr. Christian Leipert, 34, ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Augsburg.*

gen, die vom Unternehmenssektor in Anspruch genommen werden, und finalen Konsum, der den privaten Haushalten direkt zugute kommt. Der Logik der VGR hätte es entsprochen, wenn eine derartige Aufgliederung vorgenommen worden wäre. Vor allem Kuznets setzte sich für die Anwendung des „Specific Approach“ ein, wonach jede staatliche Leistungsart danach überprüft werden sollte, ob sie dem Unternehmenssektor als Vorleistung oder den privaten Haushalten als Endkonsum zufließt<sup>4)</sup>.

Angesichts der unüberwindlichen Schwierigkeiten einer analytisch und empirisch überzeugenden Zuordnung entschied sich die statistische Praxis für den konkurrierenden Endnachfrageansatz („Final-Demand-Approach“), der freilich von allen an der Debatte Beteiligten als theoretisch unbefriedigend angesehen wurde. Danach wird fingiert, daß der Staat als Nachfrager nach seinen eigenen Leistungen auftritt, diese mithin Eigenverbrauch darstellen. Damit war der Begriff „Staatskonsum“ für die laufenden Leistungen des Staates geprägt.

#### Doppeltes Vorurteil

Den Ökonomen, die sich über den Begriffsinhalt immer im klaren waren, war offenbar nicht bewußt, daß dieser Begriff in der Öffentlichkeit und im politischen Bereich zu Mißverständnissen führen mußte, die sich unter Umständen auch für bestimmte politische Ziele ausnutzen ließen. Dabei knüpft das Vorurteil gegen den „Staatskonsum“ an dem konventionellen Konsumverständnis an: Es kann erst konsumiert werden, wenn zuvor produziert worden ist. Konsum ist ein Akt der Vernichtung, ein Verbrauchsvorgang, der sich außerhalb der produktiven Sphäre der Gesellschaft abspielt. Bei einem derart vorgeprägten Konsumverständnis in der Öffentlichkeit hat eine Strategie, die für Kürzungen beim Staatskonsum eintritt, schon deshalb bessere Durchsetzungschancen, weil tendenziell eine Einschränkung „unproduktiver“ Ausgaben erwartet wird. Die dabei freiwerdenden Mittel

<sup>4)</sup> S. Kuznets: Government Product and National Income, in: E. Lundberg (ed.): Income and Wealth, Series 1, Cambridge 1951, S. 192 ff. Die an den Vorschlag von Kuznets anknüpfende Debatte wird nachgezeichnet in C. Leipert: Unzulänglichkeiten des Sozialprodukts in seiner Eigenschaft als Wohlstandsmaß, Tübingen 1975, S. 89 ff.

könnten dann sinnvoller für produktive Zwecke eingesetzt werden – sei es für staatliche Investitionen, sei es im privatwirtschaftlichen Bereich. Die Erbringung staatlicher Leistungen unter der Rubrik „Staatskonsum“ hat damit gegen ein doppeltes Vorurteil anzukämpfen:

daß zusätzliche staatliche Investitionen, die die Produktionsbedingungen des privatwirtschaftlichen Sektors verbessern, einer Expansion des Staatskonsums vorzuziehen seien und

daß die privatwirtschaftliche Inanspruchnahme von potentiell verfügbaren Ressourcen der alternativ möglichen Absorption durch eine Steigerung des Staatskonsums vorzuziehen sei, weil sie eine produktive Nutzung sicherstelle und einen höheren Wohlfahrtsbeitrag für die Bevölkerung erbringe.

#### Komplexe Stellung des Staates

Diese Alternativen erweisen sich bei näherem Hinsehen als „Schein“-Alternativen. Ihre Konstruktion beruht auf Voraussetzungen, die tatsächlich nicht vorliegen. So ist offenbar nötig, sich die eigentlich triviale Tatsache klar vor Augen zu führen, daß der Staat als Institution überhaupt nicht konsumieren kann. Konsum im Sinne einer bedürfnisbefriedigenden Aktivität kann nur von Personen ausgeübt werden. Konsum ist traditionell diejenige *individuenbezogene* Zielgröße, auf die jede wirtschaftliche Aktivität des privaten und des staatlichen Sektors letztlich ausgerichtet ist (bzw. sein sollte).

Der Staat hingegen kombiniert natürliche, sachliche, personelle und finanzielle Ressourcen mit dem Ziel der Bereitstellung von Leistungen. Er ist damit eine eigenständige produzierende Instanz, die Produktionsprozesse in ganz bestimmten Bereichen organisiert, deren Ergebnisse die individuelle Wohlfahrt der Bürger tangieren, unerläßliche Produktionsvoraussetzungen des privatwirtschaftlich organisierten Unternehmenssektors darstellen und gesamtgesellschaftliche Erfordernisse erfüllen. Dieser komplexen Stellung des Staates im Prozeß von Produktion und Konsumtion in einer Erwerbswirtschaft wird die statistische Konvention der Erfassung des staatlichen Produktionsergebnisses als Staatskonsum nicht im Ansatz gerecht.

## KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

Sie sollte konsequenterweise aufgegeben werden, weil sie

- falsche Assoziationen weckt,
- damit populäre – ohne genaue Einzelprüfung der jeweiligen Bedingungen nicht schon a priori zutreffende – Vorurteile vom unproduktiven und verschwenderischen Staat stärkt und
- adäquatere Lösungen denkbar sind.

### Unbefriedigende Änderung

Ein bescheidener Fortschritt gegenüber der bisherigen Praxis wäre schon durch die Ersetzung des „Staatskonsum“-Begriffs durch den Begriff „Staatsleistungen“ oder „kostenlose Bereitstellung öffentlicher Güter“<sup>5)</sup> erreicht. Das Netto-sozialprodukt würde dann von der Verwendungsseite her als Summe von privatem Haushaltskonsum, laufenden Staatsleistungen, privaten und staatlichen Investitionen sowie Außenbeitrag bestimmt werden

$$(CH + Lst [H + U] + I_U + I_{St} + Ex - Im)^{6)}$$

Diese lediglich terminologische – aus den angeführten Gründen dennoch wichtige – Änderung bleibt unbefriedigend. Wünschenswert wäre eine Aufspaltung der laufenden Staatsleistungen in konsumtiv wirksame, dem Haushaltssektor zurechenbare Leistungen und in unternehmensbezogene Vorleistungen. Gelänge dies, könnte der staatlich erbrachte Konsumteil mit den privaten Konsumausgaben in einer erweiterten Konsumgröße zusammengefaßt werden; die unternehmensbezogenen staatlichen Vorleistungen müßten auf dem Produktionskonto des Unternehmenssektors verrechnet werden.

Versuche zur konzeptionellen und empirischen Fundierung des „Specific Approach“ sind seit den 30er Jahren immer wieder unternommen worden<sup>7)</sup>. Ihre Ergebnisse mußten jedoch unbefriedigend bleiben, weil eine analytisch und empirisch überzeugende Zuordnung der Staatsleistungen aufgrund der Unentgeltlichkeit der Inanspruchnahme öffentlicher Güter prinzipiell unmöglich ist. Dies zeigt ein Blick auf die mit Hilfe der Finanzstatistik nach funktionellen Kriterien disaggregierten Reihen des Bruttoverbrauchs<sup>8)</sup> (vgl. Tab. 1).

5) G. Bombach: Die öffentliche Finanzwirtschaft im Wirtschaftskreislauf, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1975, S. 61.

6) Denkbar wäre auch eine Summierung über private Konsum- und Investitionsgüterkäufe + staatliche Käufe von Gütern und Dienstleistungen (Käufe von Sachgütern, personellen Leistungen und Investitionsgütern) + Außenbeitrag  $(CH + I_U + A_{St} [ohne Transfers] + Ex - Im)$ .

7) Vgl. z. B. C. Leipert: Unzulänglichkeiten ..., a. a. O., S. 89 ff.

8) Die VGR-Daten des Staatsverbrauchs und der öffentlichen Investitionen sind für unsere Zwecke ungeeignet, weil sie nur nach Haushaltsebenen und nicht nach Funktionsbereichen ausgewiesen werden.

Tabelle 1

### Bruttoverbrauch<sup>a)</sup>, Investitionen, Personalausgaben und Vollbeschäftigte der Gebietskörperschaften nach Aufgabenbereichen (1974)

	Bruttover- brauch	Investi- tionen	Per- sonal- aus- gaben	Vollbe- schäf- tigte
	in Mrd. DM			in 1000
1) Unterricht, Wissenschaft, Kultur	45,65	9,28	33,56	727
2) Soziale Sicherung	9,57	0,74	4,41	134
3) Sozialversicherung	54,78			186
4) Gesundheit und Erholung	14,24	2,45	9,74	291
5) Politische Führung und Zentrale Verwaltung	22,09	1,09	16,34	390
6) Verteidigung	30,35	0,15	15,54	665
7) Öffentliche Sicherheit und Rechtsschutz	15,18	0,99	12,96	363
8) Wohnungen, Städtebau, Verkehr	9,94	14,65	6,36	241
9) Kommunale Einrichtungen	5,81	6,30	4,49	109
10) Sonstige Aufgabenbereiche	4,08	0,76		
Aufgabenbereiche insgesamt	211,69	36,41		

a) Staatsverbrauch – Abschreibungen, unterstellte Bankgebühren, Unfallversicherungsbeiträge + Verkäufe = Bruttoverbrauch = Personalausgaben + laufender Sachaufwand.

Quelle: D. Vesper: Entwicklung und Struktur des Staatsverbrauchs 1961 bis 1974, in: Vierteljahreshefte des DIW, H. 1, 1977, S. 39 und 47 ff.; d. r. s.: Zur Entwicklung des Staatsverbrauchs, in: Wochenberichte des DIW, 44. Jg. (1977), S. 271; d. r. s.: Zur Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst, in: ebenda, S. 243.

### Zuordnungsprobleme

Selbst eine grobe Zuordnung der zehn ausgewiesenen Funktionsbereiche nach dem Kriterium der Konsumbezogenheit der Ausgaben läßt mehr Fragen offen, als sie beantworten kann. Relativ stark haushaltskonsumbezogen erscheinen die Leistungsbereiche „Unterricht, Wissenschaft, Kultur“, „Soziale Sicherung“, „Sozialversicherung“ und „Gesundheit und Erholung“. Relativ konsumfern erscheinen die klassischen politischen Aufgabenbereiche „Politische Führung und Zentrale Verwaltung“, „Verteidigung“ und „Öffentliche Sicherheit und Rechtsschutz“. In den Funktionsbereichen „Wohnungen, Städtebau, Verkehr“ und „Kommunale Einrichtungen“ stecken wesentliche Konsumteile, aber auch erhebliche Vorleistungen für den Unternehmenssektor. Die Wohnungsbauförderung des Staates ist zweifellos konsumbezogen, andererseits dienen Ausgaben für Städtebau, Verkehr und bestimmte kommunale Einrichtungen der Herstellung, Sicherung und dem Ausbau einer unternehmensbezogenen Infrastruktur, die die Produktions- und Distributionsbedingungen des privaten Unternehmenssektors wesentlich verbessern kann. Für das (willkürlich gewählte) Jahr 1974 ergibt sich eine Relation von 63 % zu 37 % zugunsten der konsum- (also haushalts-) orientierten Staatsleistungen, wenn die Aufgabenbereiche (1), (2), (3) und (4) als konsumbezogene, die Leistungsbe- reiche (5), (6) und (7) als nicht direkt haushalts- bezogene Ausgaben gewertet sowie die laufenden

Ausgaben für die Bereiche (8), (9) und (10) in Ermangelung eines besseren Aufteilungsschlüssels mit jeweils 50% den beiden Kategorien zugeordnet werden.

Sicherlich könnte der empirische Nachweis der direkt haushaltskonsumbezogenen Ausgaben durch eine weitere Detaillierung der funktionellen Gliederung der Staatsausgaben verbessert werden. Beispielsweise könnte dann die willkürliche Aufteilung der Ausgabengruppen (8), (9) und (10) durch eine problemgerechtere Lösung ersetzt werden. Aber auch gegen eine datenmäßig besser abgesicherte Aufteilung der laufenden Staatsausgaben lassen sich schwerwiegende Einwände vorbringen. Sie beruhen vor allem auf dem Doppelcharakter vieler staatlicher Leistungen, sowohl konsumtiver als auch unternehmensbezogener Natur zu sein, und auf dem Umstand, daß eine Zuordnung staatlicher Leistungen nicht immer frei von Wertungen sein kann.

Der Doppelcharakter öffentlicher Leistungen wird besonders deutlich im Bildungsbereich. Einerseits haben Ausbildungsleistungen des Staates konsumtive Wirkungen, und zwar insoweit als im Zuge des Ausbildungsprozesses die Interessen des einzelnen geweckt und gefördert werden, als der Gesichtskreis des einzelnen erweitert wird, als Voraussetzungen zur Selbstfindung und Selbstverwirklichung gelegt werden, als Freude an bestimmten Bildungsgütern geweckt wird etc. Andererseits haben Bildungsausgaben Vorleistungscharakter insofern, als der Staat Kosten für die Ausbildung von Schülern und Studenten übernimmt, von der die Unternehmen unmittelbar profitieren und die sie andernfalls in weitem Umfang selbst übernehmen müßten.

Die Wertgebundenheit einer speziellen Zuordnung von Staatsleistungen kann besonders klar am Verteidigungsbereich aufgezeigt werden. Viele Argumente sprechen dafür, die Verteidigungsausgaben nicht als endkonsumbezogene Staatsausgaben zu klassifizieren<sup>9)</sup>. Dennoch sind sie nicht so schlüssig, daß eine andere Position nicht mehr argumentativ untermauert werden könnte. In einer Kriegssituation, in die ein Land unfreiwillig hineingezogen wird und in der die Bürger ihre Sicherheit bedroht sehen, können alle Ausgaben, die zur Wiederherstellung der äußeren Sicherheit beitragen, als wohlfahrtsfördernde und wohlstandssichernde Ausgaben aufgefaßt werden. Ähnliches gilt auch in Friedenszeiten für bestimmte Bevölkerungsgruppen, die aufgrund eines bestimmten ideologisch-politischen Standorts einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Verteidigungsausgaben und ihrer individuellen Wohlfahrt sehen.

<sup>9)</sup> Vgl. beispielsweise W. D. Nordhaus, J. Tobin: Is Growth Obsolete?, Fiftieth Anniversary Colloquium V: Economic Growth, NBER, New York 1972, S. 26.

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich, daß die funktionelle Gliederung der laufenden Staatsleistungen verfeinert, der Versuch einer Zuordnung nach endkonsumbezogenen und eher vorleistungsorientierten Leistungen aber endgültig aufgrund unlösbarer konzeptioneller Probleme aufgegeben werden sollte.

### Staatskonsum vs. staatliche Investitionen?

Die Klassifizierung der laufenden Staatsleistungen als Staatskonsum ist auch deswegen problematisch, weil sie Fehltritte über das Verhältnis von Staats-„Konsum“ und öffentlicher „Investition“ fördert. In der öffentlichen Diskussion rangieren die staatlichen Investitionen in der Wertigkeit vielfach vor dem Staats-„Konsum“. Dabei wird die Ansicht vertreten, Investitionen sollten deshalb gefördert werden<sup>10)</sup>, weil sie zukunftsgerichtet sind, die infrastrukturelle Basis der Volkswirtschaft verbessern und damit die Voraussetzungen für eine rasche Produktivitätssteigerung in der Zukunft verbessern. Eine alternativ mögliche Ausdehnung des Staats-„Konsums“ wird in dieser Debatte dagegen als eine Belastung für die Zukunft dargestellt, weil dadurch der Teil der gesamtwirtschaftlichen Ressourcen, der „unproduktiv“ konsumiert wird, ansteige und damit notwendigerweise der Teil der verfügbaren Ressourcen, der zukunftsichernd und produktivitätsfördernd eingesetzt werden kann, schrumpfe.

Das tatsächliche Verhältnis zwischen laufenden Staatsleistungen und staatlichen Investitionen ist freilich nicht das einer konkurrierenden Beziehung zwischen „unproduktivem“ Staatskonsum und produktivitätsfördernden Investitionen, sondern in weiten Bereichen das einer komplementären Beziehung zwischen Kapital- und Arbeitsinputs einschließlich sachlicher Vorleistungen, deren gemeinsame Nutzung erst die gewünschten Staatsleistungen hervorbringt. Bekanntlich nimmt der Staat fast ausschließlich Bauinvestitionen vor, von denen mit Ausnahme der Straßenbauinvestitionen alle anderen Kategorien der Tabelle 1 komplementäre personelle und andere Inputs zur Leistungserstellung benötigen.

Tabelle 1 vermittelt einen Einblick in die Relevanz der personellen Komponente im Rahmen des staatlichen Produktionsprozesses. Wenn überhaupt eine Aussage über die relative funktionelle Bedeutung der einzelnen Inputkategorien für das Leistungsergebnis getroffen werden soll, so muß man sich den für die staatliche Tätigkeit charakteristischen Tatbestand vor Augen führen, daß in weitem Umfang persönliche Dienstleistungen er-

<sup>10)</sup> Oder in einer anderen Version: der Anteil der Investitionen an den gesamten Staatsausgaben sollte zu Lasten des Staatskonsums erhöht werden.

bracht werden. In diesen Bereichen kommt dem Charakter des Interaktionsprozesses zwischen Leistungserbringer und Empfänger für Qualität und Nachhaltigkeit der Leistung eine entscheidende Bedeutung zu. Man vergleiche lediglich eine Ausbildungssituation in der Hauptschule mit Klassenfrequenzen von 35 und mehr Schülern sowie Stundenkürzungen aufgrund von Lehrermangel mit einer Situation mit Klassenfrequenzen von 20 bis 25 Schülern und mit einer Lehrerschaft, mit der alle Fächer ausreichend abgedeckt werden.

### Irreführender Investitionsbegriff

Außer der funktionellen Komplementarität von Personal, Vorleistungen und Bauten in vielen staatlichen Aufgabenbereichen spricht auch der investive Charakter eines großen Teils der im Staatskonsum erfaßten Ausgaben gegen die Beibehaltung der irreführenden VGR-Konventionen. Die VGR hat bekanntlich einen engen Investitionsbegriff, nach dem lediglich alle dauerhaften reproduzierbaren Produktionsmittel – Ausrüstungen und Bauten –, deren Nutzungsdauer mehr als ein Jahr beträgt, als Anlageinvestitionen erfaßt werden. Versteht man freilich unter Investitionen alle Ausgaben, die entweder durch den Kauf langlebiger Güter zukünftige Nutzungsmöglichkeiten im Unternehmens- sowie im privaten und staatlichen Haushaltssektor eröffnen oder die zukünftige Leistungskapazität der Individuen und der Unternehmen erhöhen, wie es eine Wachstumsanalyse eigentlich erfordert, so wird deutlich, wie wenig problemadäquat die staatlichen Ausgaben mit investiven Wirkungen gegenwärtig registriert werden.

Die Ausgabenkategorien (1)–(4), die insofern konsumtiven Charakter haben, als sie überwiegend den privaten Haushalten zugute kommen, haben wiederum in längerfristiger Betrachtung elementare investive Wirkungen: Die Personalausgaben und der laufende Sachaufwand in Schule und Universität verbessern den Bildungs- und Ausbildungsstand der Betroffenen, deren Ertrag erst in Zukunft wirksam wird. Die Personal- und Sachausgaben im Zusammenhang mit Forschung und Entwicklung wirken investiv, weil sie die Ausdehnung des Grundlagenwissens, die Förderung des Anwendungswissens und die erweiterte und beschleunigte Einführung und Verbreitung von Produkt-, Prozeß- und Sozialinnovationen intendieren. Die Ausgabenkategorien (2)–(4) haben insofern eine investive Dimension, als sie die Erhaltung bzw. die Wiederherstellung der physischen und psychischen Gesundheit und damit der Leistungsfähigkeit der Bevölkerung zum Ziel haben.

Mit der Identifikation von Ausgabenblöcken mit investiven Wirkungen in der Staatskonsumkomponente soll nicht für eine separate Registrierung die-

ser Ausgaben geworben werden. Abgrenzungsprobleme lassen den Ertrag einer solchen Neuerung nicht als sehr groß erscheinen. Aber sowohl der investive Charakter eines Teils der Personal- und Sachausgaben als auch die Komplementarität von personellen und sachlichen sowie Kapitalinputs (mit Ausnahme der Straßenbauinvestitionen) sprechen für eine Ersetzung der bisher praktizierten VGR-Konventionen durch eine funktionelle Gliederung aller Staatsausgaben mit Untergliederungen für Personalausgaben, Sachmittel und Investitionen (im herkömmlichen Sinne).

### Produktivität im Staatssektor

Die bisherigen Überlegungen zum Staatskonsumbegriff und zur Komplementarität von laufenden personellen und sachlichen Aufwendungen sowie den Anlageinvestitionen des Staates stützen nicht die unspezifizierte Behauptung einer mangelnden Produktivität staatlicher Tätigkeit. Diese ist damit eher als Ausfluß einer spezifischen politisch-ideologischen Position zu begreifen, die die positiven Wirkungen eines möglichst wenig eingeschränkten Marktsystems besonders stark betont und von daher zur Forderung nach einem möglichst „kleinen Staat“ gelangt. Eine Objektivierung der widerstreitenden Standpunkte mittels eines empirischen Produktivitätsvergleichs zwischen Privatwirtschaft und Staat scheitert, da eine marktpreisbezogene Ergebnismessung im staatlichen Bereich fehlt. Die staatlichen Produktivitätskennzahlen, die zur Deflationierung des Staatskonsums herangezogen werden, sind bekanntlich völlig willkürlich und damit für die Aufhellung der Produktivitätsentwicklung im staatlichen Sektor ungeeignet. Versuche einer Simulierung von Marktpreisen für Nicht-Markt-Tatbestände, die im Rahmen von Kosten-Nutzen-Analysen staatlicher Projekte schon unternommen worden sind, um eine Vergleichsgrundlage zu schaffen, können nicht überzeugen. Diese implizieren nämlich die Übertragung von Marktkriterien auf einen Bereich, der explizit außerhalb des Marktes liegt und anderen Steuerungsmechanismen gehorcht.

Eine derartige marktbezogene Bewertung erscheint aus der Sicht der historischen Entstehungsursachen einer Fülle staatlicher Tätigkeiten besonders widersprüchlich. Ein großer Teil des heutigen Leistungsspektrums des Staates geht zurück auf – gemessen an bestimmten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielen – Unzulänglichkeiten der marktwirtschaftlichen Selbststeuerung. Welchen Sinn hat es dann, die Produktivität von Leistungen, die in Fehlsteuerungen oder mangelnder Steuerungsfähigkeit des Marktmechanismus ihren Ursprung haben und kompensatorisch im Sinne der Erreichung bestimmter gesellschaftspolitischer Ziele wirken sollen, an dem Marktkri-

terium zu messen? Sinnvoll kann es wohl nur sein, die Produktivität staatlicher Tätigkeit vor dem Hintergrund einer detaillierten Analyse der vielfältigen Ziele aller Gebietskörperschaften an den jeweiligen Zielerreichungsgraden zu messen.

### Zielwirksamerer Mitteleinsatz

Nicht-monetäre Leistungsziffern, die einen Überblick über den Leistungsstand, Leistungsdefizite und Leistungsverteilung in den staatlichen Aufgabebereichen liefern, sind auf die Bedingungen staatlicher Leistungserstellung besser zugeschnitten. Sie sind daher das adäquate meßtechnische Instrumentarium zur Abbildung der staatlichen Produktionsergebnisse<sup>11)</sup>. Selbstverständlich müssen bei einer derartigen Registrierung des staatlichen Leistungsstandes mittels sozialer Indikatoren auch die Inputgrößen mit berücksichtigt werden. Die Ermittlung von Ergebnis-Aufwands-Kennziffern in einzelnen Leistungsbereichen ist aufgrund der generellen Knappheit öffentlicher Mittel und der daraus sich ergebenden Notwendigkeit der bestmöglichen Mittelverteilung und eines effizienten Mitteleinsatzes unerlässlich. Auch allgemein akzeptierte gesellschaftspolitische Ziele des Staates sind keine absoluten Ziele, die um jeden Preis erreicht werden sollen, da sie schon aufgrund der Mittelknappheit immer in Konkurrenz zu anderen staatlichen und nicht-staatlichen Zielen stehen.

Bedenkt man die Popularität des Vorwurfs gegenüber dem Staat, er vergeude aufgrund ineffizienter Organisationsstrukturen Mittel, die unter privatwirtschaftlichen Bedingungen bessere Ergebnisse erbringen würden, so wird die Dringlichkeit der Steuerung des Mitteleinsatzes über Output-Input-Indikatoren und Kostenwirksamkeitsstudien er-

<sup>11)</sup> Vgl. hierzu ausführlicher C. Leipert: Gesellschaftliche Berichterstattung. Eine Einführung in Theorie und Praxis sozialer Indikatoren, Berlin-Heidelberg-New York 1978, S. 30 ff. und 96 ff.; J. Steinhilber: Soziale Indikatoren zur Analyse und Gestaltung öffentlicher Güter, in: G. Kirsch, W. Wittmann (Hrsg.): Nationale Ziele und Soziale Indikatoren, Stuttgart 1975, S. 92 ff.

sichtlich. Zweifelsohne kann die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes in vielen Bereichen staatlicher Aufgabenerfüllung noch – zum Teil erheblich – verbessert werden. Jeder Schritt zu einem zielwirksameren Mitteleinsatz und zu einem ergebnisvermehrenden und/oder -verbessernden Verhalten der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ist ein wichtiger Beitrag zur Wiedergewinnung der Legitimation für eventuell verfolgte Strategien einer selektiven Ausweitung staatlicher Dienstleistungskapazitäten.

### Legitimation des Staates

Der Hinweis auf noch vorhandene Rationalisierungsreserven im öffentlichen Dienst darf freilich nicht die unaufhebbare Differenz zwischen dem privatwirtschaftlichen und dem staatlichen Rationalitätskriterium verwischen. Orientiert sich die Privatwirtschaft an dem eindimensionalen Kriterium der Gewinnerzielung (oder der Sicherung einer befriedigenden Rendite), so muß der Staat – getreu seiner komplexen Funktion in unserer Gesellschaft – bei der Gestaltung seiner Programme gleichzeitig eine Fülle wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Ziele beachten. Ihre Realisierung bzw. die Erreichung einer bestimmten kompromißbehafteten Ergebniskonstellation prägt die Rationalität staatlichen Handelns und verschafft dem Staat die Legitimation zur Fortsetzung seiner Tätigkeit.

Produktiv ist damit jede Tätigkeit, die der Erfüllung individueller Bedürfnisse sowie kollektiver wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Ziele dient und – da wir in einer Welt knapper Ressourcen leben – ein effizientes Leistungs-Aufwands-Verhältnis anstrebt. Die optimale Relation zwischen privatwirtschaftlich und staatlich beanspruchten Ressourcen kann gemäß diesem umfassenden Verständnis produktiver Tätigkeit nicht a priori festgelegt werden, sondern bestimmt sich nach den sich jeweils herausbildenden Bedürfnisstrukturen immer wieder neu.

**HERAUSGEBER:** HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Prof. Dr. Armin Gutowski, Prof. Dr. Wolfgang Michalski, Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah)l

#### REDAKTION:

Dr. Otto G. Mayer (Chefredakteur), Dr. Klaus Kwasniewski, Dipl.-Vw. Hubert Höping (Stellvertreter), Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Dipl.-Vw. Klauspeter Zanzig

**Anschrift der Redaktion:** 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

#### HERSTELLUNG UND VERTRIEB:

Verlag Weltarchiv GmbH, Hamburg

**Anzeigen:** Generalvertretung Dr. Hans Klemen

**Anzeigenpreisliste:** Nr. 13 vom 1. 7. 1974

**Bezugspreise:** Einzelheft: DM 7,50, Jahresabonnement: DM 80,- (Studenten: DM 30,-)

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** Otto Schwitzke, Hamburg

**Anschrift des Verlages:** 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 500

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf andere Art zu vervielfältigen. Copyright bei Verlag Weltarchiv GmbH.